



## "Las clausulas de salvaguardia en el Tratado de Roma y en los tratados latinoamericanos de integracion economica"

Hernandez-Mata, Hector

Abstract
NA

Document type : *Thèse (Dissertation)*

---

### Référence bibliographique

Hernandez-Mata, Hector. *Las clausulas de salvaguardia en el Tratado de Roma y en los tratados latinoamericanos de integracion economica*. Prom. : Cerexhe, Etienne

EB 04

**UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN**  
**FACULTE DE DROIT**

**LAS CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA EN EL TRATADO DE ROMA, Y EN  
LOS TRATADOS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACION  
ECONOMICA**

**Tome 1**

**Directeur de thèse**  
**Professeur Etienne CEREXHE**

**Thèse présentée pour l'obtention du  
doctorat spécial en droit  
par  
Hector HERNANDEZ - MATA**

**Louvain, Juillet 1974**

## Dedicatoria

A mis padres y hermanos  
Al Señor Professor Etienne Cerexhe

## INTRODUCCION

### Sección 1. Noción de cláusulas de salvaguardia.

Las formas tradicionales para la implementación y desarrollo de tratados rigurosamente políticos, como la aplicación de reservas, la fuerza mayor, el cambio de circunstancias y la excepción "non adimpleti contractus", no son útiles en los de integración económica (1). Pues los estados contrayentes de

- 
- (1) En su uso cotidiano, la palabra "integración" consiste en el ideal común de unir las partes separadas de un universo. Myrdal la define como "la reunión de las partes en un todo" (Myrdal, Gunnar., *Une Economie Internationale*, Presses Universitaires de France, 1958, pág.3). Sin embargo, en la literatura económica, el término integración no tiene un significado claro. François Perroux afirma que "dentro de la jerarquía de las palabras obscuras y sin belleza, con que las discusiones económicas enturbian nuestra lengua, el vocablo integración ocupa un lugar muy destacado" (Perroux, François., *L'Europe sans Rivages*, Presses Universitaires de France, 1954, pág.419.). Algunos autores diferencian la integración económica de la comercial, y agrupan a ambas bajo la territorial (Marchal, Andre., *L'Integration Territoriale*, Presses Universitaires de France., *Que sais-je?*, Paris, 1965), otros le añaden el concepto de integración social, y otros mas agrupan bajo su encabezado las diferentes formas de cooperación internacional (Balassa Bela., *Towards a Theory of Economic Integration*, *Kylos* no.1, 1961, Págs 5-7). Para el propósito de este estudio : Balassa la define, "como un proceso y como una situación de las actividades económicas", que en cuanto a proceso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y que en cuanto a situación de negocios se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales, con el resultado de afectar realmente en ambos casos al movimiento económico, ya que la supresión de barreras aduaneras entre dos países no integrará por sí sola, si no existe un volumen substancial de comercio exterior, sin el cual no existirá una efectiva discriminación (Balassa, Bela., *Teoria de la Integración Económica*, UTHEA, México, 1964, Págs., 1-2).



estos últimos, a mas de tener que enfrentarse a sus específicos problemas económicos temporales o permanentes, simples o complicados, han de resolver los derivados de la aplicación del tratado. Por esta razón, el Derecho Internacional Público ha buscado y encontrado mecanismos adecuados, para asegurar el funcionamiento de tratados de integración económica, que ayuden a restablecer las condiciones favorables al funcionamiento de los mismos.

La nueva figura de Derecho Internacional Público que ha resuelto el problema es la cláusula de salvaguardia, disposición característica de tratados de integración económica, que ofrece a las partes que la invocan, la posibilidad de derogar por un tiempo limitado la aplicación del tratado, mientras condiciones particulares lo justifiquen, bajo un control y de acuerdo con un proceso determinado. Se refiere a aspectos específicos o generales de la actividad económica, y sus elementos son : la delimitación de sus condiciones de aplicación, los nombramientos del titular del poder de decisión y del organismo de control, el proceso a seguir, guías para el contenido de las medidas a adoptar, y límites cuantitativos y temporales mas o menos precisos.

---

Para interpretar la anterior definición, el autor establece: primero, una distinción cualitativa y cuantitativa entre integración y cooperación, y segundo involucra a la teoría de la localización. En cuanto a la distinción antes mencionada, la cooperación comprende medidas encaminadas a disminuir la discriminación, y el proceso de integración a suprimir algunas formas de discriminación, aunque puede incluir diversas acciones en el campo de la cooperación internacional. Así, los acuerdos internacionales sobre política comercial pertenecen al campo de la cooperación internacional, mientras que la remoción de barreras al comercio constituyen un acto de integración económica. Además, la teoría de la integración involucra la de la localización, porque la integración de países adyacentes equivale a la eliminación de las barreras artificiales que obstruyen el flujo permanente de la actividad

### § 1. Efectos de las cláusulas de salvaguardia.

Las cláusulas en cuestión limitan según tres criterios la suspensión de ciertas estipulaciones de un tratado: en cuanto al objeto, la duración y ciertos estados.

Primero, en cuanto al objeto las cláusulas están regidas por el principio según el cual, los medios deben ser proporcionales al objeto, esto es el remedio a las dificultades. Por esta razón las cláusulas limitan sus respectivas condiciones de aplicación, y el órgano encargado de calificarlas debe interpretarlas restrictivamente. A mayor amplitud en la delimitación de las condiciones de aplicación, mayor será el ámbito de control del poder de decisión. En algunos sistemas de integración se distingue la existencia de cláusulas de salvaguardia generales y particulares (tal es el caso de la CEE), las primeras a contrario de las segundas, al no precisar el sector de la actividad económica en dificultades, no contienen derogaciones ni explícitas ni tácitas, por lo que podría pensarse que pueden entrañar la suspensión general de un tratado, pero no es así en virtud del principio de la proporcionalidad, aunque teóricamente sean aplicables a cualquier regla de aquel. Además, la coexistencia entre las dos

---

económica a través de sus fronteras nacionales, y la consiguiente relocalización de la producción, y tendencias regionales de aglomeración y disgregación, que no pueden ser adecuadamente discutidas sin recurrir a los instrumentos de análisis de la teoría de la localización (Balassa, Bela., Teoría de la Integración Económica, UTHEA, México, 1964, págs., 2-3).

Puede decirse que el objetivo final de la actividad económica es un incremento en el bienestar, por lo que para apreciar el anhelo de la integración es necesario considerar su contribución a los requerimientos del bienestar. Sin embargo, el bienestar es un concepto impreciso. Restringiendo su significado a "bienestar económico", Pareto lo explica diciendo que, el incremento en el bienestar del ser humano, solamente

categorías de salvaguardias en cuestión se resuelve en virtud del principio "speciala generalibus derogant", esto es, que el recurso automático a la general queda excluido para resolver dificultades previstas por una cláusula particular, teniendo solo precedencia la general, en la hipótesis que su recurso ofreciera perturbar menos el funcionamiento del mercado.

En segundo lugar, las cláusulas de salvaguardia por su propia naturaleza están limitadas en cuanto a su duración, ya que se justifican solo por motivos imperiosos cuya desaparición les hace perder su razón de ser. Su aplicación no constituye el principio de una inejecución indefinida del tratado, así algunas especifican su duración, otras solo enfatizan su transitoriedad, pero siempre es persistente la idea de su limitación temporal.

En tercer lugar, para asegurar una mínima alteración al funcionamiento de un tratado, la suspensión está limitada a ciertos estados signatarios. Pueden distinguirse dos hipótesis entre el estado que invoca las salvaguardias y los demás: en una las

---

conduce a un incremento en el bienestar social, cuando no se reduce el bienestar de ninguno de los otros miembros del grupo. Según Balassa, en el caso de la integración, el bienestar económico quedará afectado: primero, por un cambio en el volumen cuantitativo de los artículos producidos; segundo, por un cambio en el grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros; tercero, por una redistribución de ingresos entre los nacionales de diferentes países; y cuarto, por una redistribución entre los países individuales. Como consecuencia queda establecida una distinción entre un componente real del ingreso y un componente distributivo del bienestar económico. El primero denota un cambio en la eficiencia o bienestar potencial, y el segundo, se refiere a los efectos de la redistribución del ingreso en el bienestar o equidad (Balassa, Bela., Teoría de la Integración Económica, UTHEA, México, 1964, Pags., 11-12).

dificultades no son imputables a la acción ilícita de uno de ellos, por lo que resulta natural que solo el estado en dificultades suspenda ciertas obligaciones, continuando en vigencia las demás; y otra, cuando las dificultades son el resultado de la acción ilícita de un estado miembro, en cuyo caso es legítimo que la medida que de circunscrita a las relaciones entre el estado culpable y el lesionado.

## § 2. El proceso de control.

El proceso de control presupone la existencia de un organismo supranacional o internacional, encargado de esta responsabilidad y la eficacia de aquel depende del momento de su intervención. Algunos tratados distinguen en el tiempo dos tomas de control por el órgano encargado de éste, el a priori y el a posteriori. En el primero que es la regla en los distintos tratados de integración, el titular del poder de decisión es el órgano de control, siendo el mas eficaz porque éste califica directamente los respectivos problemas fijando modalidades y condiciones de aplicación. Sin embargo, toda vez que los estados miembros tienen el poder de aplicar directamente la salvaguardia, es un órgano de control el que tomará la decisión en último recurso por medio de un control a posteriori.

La amplitud del control depende de los poderes impartidos al órgano encargado de éste, para verificar la conformidad de las medidas de salvaguardia a las condiciones y modalidades que justifican su aplicación respecto al tratado. El poder discrecional del órgano de control se extiende en tres direcciones: debe verificar la existencia material de los hechos alegados, debe apreciarlos respecto a las disposiciones del tratado, y

debe buscar la conformidad de la situación con la abstractamente prevista por la cláusula de salvaguardia. El control de las condiciones abarca apreciaciones de hechos y circunstancias económicas muy complejas, por lo que el órgano en cuestión puede profundizar sus investigaciones, para comprobar la naturaleza de las dificultades alegadas respecto al mercado considerado, como para poner en peligro una actividad económica o un sector. Este examen que postula a veces la necesidad de precisiones económicas, y que entraña juicios de valor es el resultado de un control de oportunidad. El control de las modalidades es ineludible y está dominado por el principio de la proporcionalidad. (1)

## Sección 2. Las cláusulas de salvaguardia en los diversos tratados de integración económica.

Las cláusulas de salvaguardia son adaptables en los diversos tratados a las distintas clases de integración económica (2).

---

(1) Manin, Alth., "A propos des clauses de sauvegarde", Revue Trimestrielle de Droit Européen. Editions Sirey. París, 1970, n° 1, págs 36 a 42.

(2) La integración económica tal como ha sido definida anteriormente (supra., pág. / , nota / ), puede adoptar varias formas que representan los grados diversos de integración. Estas son : área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. En un área de libre comercio, las tarifas y restricciones cuantitativas entre los países participantes son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área. El establecimiento de la unión aduanera trae aparejada, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros. Una forma superior de integración económica se logra con el mercado común, que no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de los factores de producción. Una unión económica, cosa distinta del mercado común,

Se encuentran tanto en los que instituyen una zona de libre cambio, como en los que establecen un mercado común. Han propiciado la adopción de otros acuerdos, entre los que se pueden citar como ejemplos, los de la Comunidad Económica Europea con Grecia y Turquía (1), y su práctica es cada vez mas común (2).

### Sección 3. Comparación entre los mecanismos clásicos de Derecho Internacional Público y las cláusulas de salvaguardia.

Los procedimientos clásicos del Derecho Internacional Público, para la suscripción y funcionamiento de tratados han sido fundamentalmente cuatro: la aplicación de reservas, la fuerza mayor, el cambio de circunstancias y la excepción "non adimpleti contractus" (3). La comparación entre estos mecanismos y las

---

combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores de producción, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con el objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas. Finalmente, la integración económica total presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros.

- Balassa, Bela., Teoría de la Integración Económica, UTHEA, México, 1964, pág. 2.

- (1) Donde el objetivo final se evoca respectivamente en los artículos 72 y 78 de cada Tratado en la siguiente fórmula : "Cuando el funcionamiento del Acuerdo de Asociación haya permitido considerar la aceptación integral de parte de Grecia (o Turquía), las obligaciones que derivan del Tratado que instituyen la CEE, las partes contrayentes examinarán la posibilidad de una adhesión de Grecia o Turquía a la Comunidad".
- (2) Por citar algunos ejemplos : Acuerdos de la CEE y Grecia (art. 18), Marruecos (art. 7), y Túnez (art. 6).
- (3) Manin, Alth., op. cit. págs. 2-3.

cláusulas de salvaguardia hoy se facilita, gracias al texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados. Firmado el 23 de mayo de 1969, entrará en vigor tras el depósito del trigésimo quinto documento de ratificación.

### § 1. La Reserva.

La reserva es la práctica mas tradicional. La Convención de Viena le dedica la Sección 2 de la Parte II, y la explica en sus artículos 19, 21 y 22. El 19 define su validez, el 21 enuncia sus principales elementos, y el 22 explica su posible supresión.

La reserva es una posición unilateral tomada por un estado (o estados) en un momento crucial del tratado (los momentos trascendentales de firma, ratificación, aceptación o adhesión del tratado), que modifica medidas genéricas hacia la parte (o partes) correspondientes. Su aceptación puede ser tácita o expresa, tiene un carácter cuasi-permanente desde la entrada en vigor del tratado, y puede ser suprimida por el estado (o estados) que la rigen. Su consecuencia es la modificación de las relaciones respecto a partes específicas, al indicar a priori las salvedades posibles a medidas genéricas.

La aceptación de la reserva por las partes correspondientes puede ser verbal o tácita. Según la práctica tradicional internacional, la aceptación implícita consiste en la no objeción bajo ciertas condiciones y tras cierto tiempo. Por lo que en el caso de las reservas, la aceptación es la regla y la objeción la excepción (1). La objeción misma no impide la entrada en

---

(1) Convención de Viena, art.20.

vigor del Tratado, a menos que existiera una contundente oposición (2). Finalmente, las reservas tienen carácter cuasi permanente, en cuanto que forman parte integral de la vida y funcionamiento de los tratados. Pueden suprimirse bajo ciertas condiciones.

Las reservas facilitan la suscripción y la integridad del tratado. Facilitan la suscripción, porque ofrecen la posibilidad de desligarse o ser desligado por tiempo determinado, de las obligaciones contraídas y preparan a las partes contrayentes a reaccionar a resultados previstos. Así mismo se preocupan por la integridad del tratado, porque anticipan las diferencias de los regímenes jurídicos contrayentes.

La profundas diferencias entre las reservas y las cláusulas de salvaguardia son fundamentalmente tres y tienen íntima correlación. Ella son la irrupción, la derogación y el control. Por su carácter cuasi permanente, las reservas están explícitamente previstas y no derogan propiamente el tratado. Las partes contrayentes están preparadas a reaccionar hacia determinadas acciones. En cambio, aunque las salvaguardia irrumpen en cualquier momento durante la ejecución del Tratado, están basadas en el acuerdo de las partes, solo en relación a la posible presentación de problemas mas o menos definidos, que justifiquen la supresión de las condiciones originales, por modalidades mas o menos limitadas e imprevistas, para lograr la mínima interrupción del tratado.

El control en la práctica de las reservas también es muy diferente al de las salvaguardias. En el caso de las reservas no es necesaria una institución internacional o supranacional, como en el caso de

---

(1) Convención de Viena, art.20.



las salvaguardias, porque su validez y efectos están específicamente previstos. Los controles no son indispensables o son muy sumarios (1). La aceptación u objeción de reservas consiste en un intercambio de correspondencia entre los estados interesados (2).

Paolo Gori (3) considera que existen cláusulas políticas y económicas de salvaguardia, y clasifica como cláusulas políticas los artículos 223 (4)

---

(1) Ibidem.

(2) Ibidem. Art., 23.

(3) Gori, Paolo., Les clauses de sauvegarde des Traités CECA et CEE. Uga, Belgique, 1965. Págs 164 y 165; 189 y 190.

(4) El literal "a" del primer párrafo del artículo 223, establece que los Estados miembros no están obligados a facilitar a las Instituciones Comunitarias, las informaciones cuya divulgación estimen contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Esta disposición constituye una reserva a los artículos 72 y 213 del Tratado, así como al artículo 21 del Protocolo sobre el Estatuto de la Corte de Justicia.

El literal "b" del primer párrafo del artículo en cuestión autoriza a los Estados miembros, a tomar las medidas necesarias a la protección de intereses esenciales de su seguridad y que se relacionen a la producción o al comercio de armas, municiones o material de guerra, pero estas medidas no deben alterar las condiciones de la competencia del Mercado Común, en lo que respecta a los productos no destinados específicamente a fines militares. Por tanto, la reserva a las reglas del Tratado solo es posible para los productos antes mencionados en cuanto a su propio uso por el Estado.

Para proteger los intereses de la Comunidad, el Tratado establece un proceso a seguir en la designación de los productos bajo este artículo. El mencionado proceso, definido en los párrafos dos y tres, consiste en que en el transcurso del primer año, tras la entrada en vigor del Tratado, el Consejo fijará por unanimidad, la lista de los mencionados productos, que podrá modificar también por unanimidad y a proposición de la Comisión.

*¿el la f. ult?*

y 224 (1) del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, dichos artículos contienen las características antes mencionadas de las reservas y no de las salvaguardias, lo que es igualmente el caso de los artículos 36 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, 3 del Tratado General de Integración Centroamericana, y 53 del Tratado de Montevideo.

## § 2. La Fuerza mayor y el cambio fundamental de circunstancias.

La fuerza mayor y el cambio fundamental de circunstancias (2), conceptos de estrecha relación y tradicionales del Derecho Internacional Público, están reglamentados en los también entrelazados artículos 61 y 62 de la Convención de Viena. Además, el artículo 65

- 
- (1) Según el artículo 224, los Estados miembros se consultarán para tomar en común, las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del Mercado Común, sea afectado por las medidas que un Estado miembro pudiera verse obligado a tomar en caso de graves problemas interiores que afectaran el orden público, en caso de guerra, o para enfrentarse a los compromisos contraídos por él, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La obligación de consultas recíprocas tiende a evitar aún en las situaciones mas graves, que los Estados miembros que pudieran resultar lesionados, por las derogaciones que se hicieran al Tratado bajo este artículo, respondieran con denuncias y violaciones, lo que sería contrario al espíritu del Tratado, y pondría en peligro la vida y funcionamiento del Mercado Común. No existe órgano de control.
  - (2) En cuanto a la relación entre el cambio fundamental de circunstancias y el principio "rebus sic stantibus", el Diccionario de la Terminología del Derecho Internacional establece lo siguiente : "Expresión latina empleada : a) en el adagio omnis conventio intelligitur rebus sic stantibus, por el cual se entiende que el cambio de circunstancias, en vista de las cuales ha sido firmado un tratado entraña la caducidad de ese tratado; ...c) en la expresión : doctrine rebus sic stantibus. - ""La doctrina inventó una fórmula ingeniosa... según ella, todos los tratados están afectados de una condición tácita, contienen una cláusula sobre entendida, la cláusula rebus sic stantibus, las cosas quedando así,

de la citada Convención contiene el proceso de suspensión, término, retiro de una parte o nulidad de un tratado.

A. - La fuerza mayor.

El artículo 61 explica la fuerza mayor como un hecho y no una posibilidad, así como las condiciones en que puede invocarse para suspender o terminar un tratado. De acuerdo con este artículo, el tratado solo puede suspenderse, si la imposibilidad o fuerza mayor es de naturaleza temporal. Solo la imposibilidad definitiva, o fuerza mayor originada de la desaparición o destrucción de un objeto indispensable a la ejecución del tratado, puede conducir al término del mismo, o al retiro de la parte contrayente. Una parte no puede invocar imposibilidades transitorias o definitivas para suspender o terminar un tratado, cuando es responsable de la fuerza mayor por violación del tratado, u otra obligación internacional de cualquier parte del mismo.

---

permaneciendo en el estado en que se encontraban tras la conclusión del tratado. Por tanto, si las cosas cambian, si el estado en vista del cual el acuerdo es intervenido llegan a desaparecer o a ser profundamente alteradas, el tratado pierde su fuerza con su razón de ser... Puede decirse que la teoría de cláusula rebus sic stantibus es a la vez necesaria y peligrosa"'. (Dupuis, Ac. D. I., t; 2, p. 342)

-Diccionario de la Terminología del Derecho Internacional. Sirey, París, 1960, p. 503.

Según Quadri, la expresión "cláusula rebus sic stantibus", indica mas bien el principio general, según el cual ninguna norma puede continuar a existir, una vez que haya cesado de tener cualquier función. Según el mismo autor, no hay que creer -como la terminología tradicional pero impropia de la "cláusula rebus sic stantibus" pudiera hacerlo pensar- que cada tratado contiene una cláusula, expresa o implícita, disponiendo que las mutaciones en las circunstancias pueden entrañar su extinción.

- Quadri, Diritto Internazionale Pubblico, Priulla editore, Palermo, 1963 (IV ed), p. 155.

B. - El cambio fundamental de circunstancias.

El artículo 62 de la citada Convención, define el ámbito del cambio fundamental de circunstancias, en relación a las que existían en el momento de la conclusión de un tratado, y que no habían sido previstas por las partes. Las limita a dos : primero, a que la existencia de esas circunstancias hubiera constituido una base esencial del consentimiento de las partes al comprometerse; y segundo, que el cambio no tuviera por efecto radicalmente alcance de las obligaciones por ejecutar en virtud del tratado.

El mismo artículo establece, que el cambio fundamental de circunstancias puede tener características permanentes o transitorias, luego puede invocarse para suspender o retirarse del tratado. Sin embargo, una parte no puede invocar el cambio de circunstancias para suspender o terminar un tratado : primero, si ésta es responsable del cambio fundamental de circunstancias por violación del tratado, o de otra obligación internacional en relación al mismo; y segundo, si se trata de un tratado que establece una frontera.

Según Aleth Manin "el principio" *rebus sic stantibus* "ha sido casi siempre presentado por los que se han valido de él bajo la forma de una condición tácita, implícito en todo tratado perpetuo o aun de duración limitada, que tuviera por efecto abrogar el tratado en la eventualidad de un cambio de circunstancias. Esta tesis ha sido rechazada por la Convención de Viena, que subordina la aplicación del principio a una doble condición (la citada en el párrafo anterior) que, seguramente no debe prestarse a una interpretación subjetiva" (1).

---

(1) Manin, Aleth., op.cit., pág.10, nota (2).

La Convención en su artículo 65 contiene el proceso a seguir respecto a nulidad de un tratado, su extinción, el retiro de una parte, o la suspensión de la aplicación del tratado. Según este artículo, la parte interesada debe explicar su pretensión a las demás, explicando sus razones en relación al tratado, y puede tomar la medida en consideración (dentro de las formas del artículo 67), si no ha habido objeciones a partir de un período no menor de tres meses, salvo en casos de urgencia, de la recepción de la notificación. Si el estado no ha notificado, ésta se tendrá por hecha al responder a la parte que pida o alegue la ejecución o violación del tratado. La solución a cualquier objeción de la petición debe buscarse por los medios del artículo 33 de la Carta de la Naciones Unidas.

C. - Diferencias entre la fuerza mayor y el cambio de circunstancias en relación a las cláusulas de salvaguardia.

En referencia a la Convención de Viena, la fuerza mayor y el cambio fundamental de circunstancias tienen para Aleth Manin tres características fundamentales e interdependientes : exterioridad, irresistibilidad e imprevisibilidad (1). La exterioridad está comprendida en los artículos 16 y 62 de la Convención y consiste en el principio general de derecho, por el cual una parte no puede aprovecharse de su propia culpa. Y según el espíritu de los artículos 61 y 62, tanto la fuerza mayor como el cambio de circunstancias, solo pueden invocarse para terminar, suspender o separarse del tratado, si se presentan imprevisible e irresistiblemente.

---

(1) Idem. pág. 8.

Las cláusulas de salvaguardia no están relacionadas con la exterioridad, por referirse a los "perjuicios" sufridos y no a un criterio de culpa, y son de naturaleza diferente a la fuerza mayor y al cambio fundamental de circunstancias, en cuanto a las características de irresistibilidad e imprevisibilidad.

La irresistibilidad no existe en la naturaleza de las salvaguardias. Estas solo suponen la existencia de problemas difíciles o insoportables, por lo que en su vocabulario se emplean con exclusión a "irresistibilidad", términos similares a dificultades "graves", "serias", o "urgentes". Finalmente, aunque las salvaguardias irrumpen en cualquier momento de ejecución del tratado, hay un acuerdo de las partes contratantes en relación a posibles problemas que pudieran presentarse, por lo que las circunstancias de aplicación de las salvaguardias existen definidas en el tratado, en términos mas o menos generales.

### § 3. La excepción "non adimpleti contractus".

La excepción "non adimpleti contractus" es un principio general de derecho, según el cual a la violación del tratado corresponde la denuncia. Un estado está por lo general autorizado a suspender o terminar la ejecución de sus obligaciones respecto al que ha violado el tratado, sin tener por que tomar las mismas medidas respecto a los que lo han cumplido. Las opiniones han estado tradicionalmente divididas entre la extensión del derecho a terminar o suspender un tratado y las condiciones en que puede ejercerse. El artículo 60 de la Convención de Viena contiene el citado principio, pero limitándolo a los casos en que ha habido una violación substancial y sometiéndolo a formalidades precisas (las mismas del artículo 65).

Para los fines del artículo 60 hay violación substancial, si la disposición violada es esencial para el logro del objetivo del tratado, o si éste es rechazado en su previsión. La violación

substantial autoriza a las otras partes, actuando de común acuerdo, a la suspensión o término del tratado, entre ellas mismas y el estado autor de la violación, o entre todas las partes. Una parte especialmente afectada por la violación, puede invocar la suspensión o término del tratado en su totalidad o en parte, para con el estado autor de la violación.

Es imposible identificar la cláusula de salvaguardia con el principio "non adimpleti contractus", o someter aquellas a una forma de éste. Solo puede concluirse, que las cláusulas de salvaguardia, que autorizan a un estado inocente a invocar o tomar urgentemente medidas de protección contra las dañinas de otros, tienen cierta similitud con la excepción "non adimpleti contractus". La cláusula de salvaguardia no es idéntica al principio "non adimpleti contractus": primero, porque el origen de aquellas no es necesariamente una violación del tratado, y de serlo, el derecho a invocar o tomar medidas urgentes de protección no deriva tanto de la violación de la misma, sino de la situación gravemente alcanzada por sus efectos; y segundo, porque la autorización de protección en especiales circunstancias excluye la denuncia, por lo que algunas salvaguardias emplean el término "perjuicio".

#### Sección 4. Esquema y propósito de este estudio. (1)

El propósito de este estudio consiste en señalar las características inherentes a la naturaleza de las cláusulas de salvaguardia, en el contexto de cuatro tratados de integración económica, correspondientes a diversos niveles de integración: el Tratado de la Comunidad Económica Europea, que constituye una unión económica (2); el Tratado de Montevideo, que instituye una zona de libre comercio; el Acuerdo de Cartagena, que tiene como objetivo la constitución de una unión aduanera; y el Tratado General de Integración de la América Central, que organiza una zona de libre comercio (3).

Se ha adoptado en este trabajo una división cuadripartita, que obedece a una necesidad metodológica. Habiendo quedado establecida la noción de la cláusula de salvaguardia en la introducción, en el primer capítulo se presenta el contexto de los sistemas de salvaguardia por analizar: antecedentes de cada uno de los tratados antes mencionados, objetivos y medios, instituciones y problemas o tareas por realizar. Se cierra el capítulo con una sección sobre los contrastes entre la integración de Europa y de la América Latina, y necesidad de un modelo adecuado de integración para Latinoamérica.

En la segunda parte se analizan las cláusulas de salvaguardia de cada Tratado, según los sectores de la actividad económica a que se refieren, concluyendo con una síntesis para cada Tratado.

- 
- (1) La investigación de este estudio se concluyó con el año académico 1972-1973.
  - (2) El Tratado de París constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero contiene también cláusulas de salvaguardia que no serán analizadas, por referirse a un sector muy especializado de la actividad económica.
  - (3) Se han excluido de este estudio los países de CARIFTA (Asociación de Libre Comercio del Caribe), por el hecho de que en dicha asociación están presentes miembros que todavía no son países independientes (territorios administrados por la Gran Bretaña), y por no formar parte de la América Latina, en cuanto al carácter latino de su colonización.



En la tercera parte, se comparan en cuanto esto es posible, las cláusulas de salvaguardia de los cuatro Tratados sobre dos criterios complementarios : según los elementos característicos de toda salvaguardia, y según los sectores de la actividad económica en dificultades. Finalmente se presentan como conclusiones, problemas referentes a la naturaleza y funcionalidad de las salvaguardias, como se deducen a la luz de los cuatro tratados.

## CAPITULO I.

### LOS TRATADOS DE INTEGRACION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y DE LA AMERICA LATINA.

#### Sección 1. Tratado de la Comunidad Económica Europea.

- § 1. Antecedentes.
- 2. Objetivos y medios.
- 3. Instituciones.
- 4. Tareas por realizar.

#### Sección 2. Tratado de Montevideo.

- § 1. Antecedentes.
- 2. Objetivos y medios
- 3. Instituciones
- 4. Situación actual y perspectivas.

#### Sección 3. Acuerdo de Cartagena.

- § 1. Antecedentes.
- 2. Objetivos y medios.
- 3. Instituciones.
- 4. Logros y posibilidades.

#### Sección 4. Mercado Común Centroamericano

- § 1. Antecedentes.
- 2. Los instrumentos jurídicos  
(objetivos y medios)
- 3. Instituciones.
- 4. Problemas.

#### Sección 5. Contrastes entre la integración de Europa y de la América Latina, y necesidad de un modelo adecuado de integración para Latinoamérica.

## Sección 1. El Tratado de la Comunidad Económica Europea.

### § 1. Antecedentes.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea (conocido también como Tratado de Roma) es la confluencia de dos movimientos que han caracterizado a la Europa de la post-guerra: la toma de una conciencia política y un imperativo económico. Ya durante los años mismos de la segunda guerra mundial, a muchos pareció obvio que las divisiones políticas de Europa, lejos de traducirse en vitalidad y esperanzas nacionales, eran un factor de debilidad y decadencia. Por ello, una idea de la Convención de Ouchy, del 19 de junio de 1932, hizo que los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo concluyeran el 21 de octubre de 1943, el primero de los acuerdos que habrían de culminar en Benelux. Y al concluir las hostilidades, donde habían sido vencidos los grandes imperios históricos de Europa, a excepción de Inglaterra, se puso de relieve una grave crisis económica, cuya catástrofe era inminente: la mano de obra era muy débil, ciudades y fábricas habían sido arrasadas, la inflación era galopante, y los déficits en los respectivos balances parecía irremediable. (1)

Mientras tanto, la economía americana se desarrollaba, su índice de producción se duplicó de 1937 a 1944, y los países del tercer mundo, clientes extranjeros tradicionales de Europa, separados de ésta por la guerra, se volvieron especialmente hacia los Estados Unidos. Entonces, dirigentes y pueblos europeos cayeron en cuenta, de sus respectivas faltas de recursos para las

---

(1) WIGNY Pierre, Chapitre Historique, Les Nouvelles.  
Droit des Communautés Européennes. Bruselas, 1969, pág. 3.

reconstrucciones nacionales; y de la necesidad de una Europa unida, única capaz de hacerse oír en el diálogo de las potencias: Rusia y Estados Unidos que ya regían los destinos del mundo. (1)

En 1946, Winston Churchill propuso en Zúrich la creación de los Estados Unidos de Europa, y el 5 de junio de 1947, el General Marshall desde la Universidad de Harvard, prometió a Europa una ayuda suplementaria de gran importancia, que del 3 de abril de 1948, al 31 de diciembre de 1951 ascendió a doce mil treinta y ocho millones de dólares. Tras la declaración de Marshall, el 27 de junio de 1947, se reunieron en París, los representantes de Inglaterra, Francia y la Unión Soviética, donde ésta última se negó a toda cooperación. Luego el 16 de julio del mismo año, tuvo lugar en París una conferencia de 16 naciones, donde los respectivos gobiernos se prepararon a recibir la ayuda americana, según los métodos clásicos de negociaciones bilaterales entre cada uno de ellos y los Estados Unidos. Pero la ley americana que aprobó la cooperación económica con Europa, previó que los estados beneficiarios, se comprometerían a participar en una institución encargada de la administración de la ayuda colectiva, y en la colaboración de una política común. Así se firmó en París, el 16 de abril de 1948, la Convención que creó la Organización Europea de Cooperación Económica.(2)

Mientras tanto, las manifestaciones de la idea europea se habían traducido en la aparición de una multitud de iniciativas y organismos, privados y gubernamentales, profesionales y confesionales.

---

(1) Idem. p.4.

(2) Ibidem p.5.

Algunas renovaron esfuerzos, como las del Conde Coudenhove-Kalergi, otras fueron originales. Entre estas se encontraban : el Movimiento de la Europa Unida, el Consejo Francés para la Europa Unida, la Liga Europea de Cooperación Económica, los nuevos grupos internacionales de inspiración cristiana, el Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa, la Unión Europea de Federalistas, la Unión Parlamentaria Europea, el Movimiento Europeo, y el Comité de Vigilancia para Europa. Entre sus dirigentes y coordinadores mas ilustres estaban: Guy Mollet, Bech, Adenauer, de Gasperi, Bayen, Schuman, Spaak y Jean Monnet. (1)

En mayo de 1948, mismo año del establecimiento de Benelux, todos los movimientos europeos se reunieron en La Haya en un Congreso histórico, que culminó en septiembre de 1949, en la firma del Tratado que creó el Consejo de Europa. Este fue concebido según esquemas clásicos, su órgano esencial es un consejo intergubernamental, el Consejo de Ministros, en el cual cada Estado miembro tiene un representante. Desde su primera sesión fue el foro de debates, sobre la naturaleza y contenidos de la idea europea. En aquel entonces los "federalistas" querían establecer los "Estados Unidos de Europa", mientras que los "funcionalistas" pensaban que eran mejor comenzar con autoridades europeas, "dotadas de funciones limitadas y poderes reales". (2)

Las construcciones internacionales clásicas, que habían sido intentadas hasta ese momento yuxtaponiendo a los estados sin integrarlos, con respeto absoluto de las respectivas soberanías

---

(1) Ibidem p. 3.

(2) Ibidem p. 5.

dieron servicio de limitada eficacia. En principio Europa continuaba dividida. Pero llegó el momento en que por vez primera, la idea de la integración fue propuesta pública y oficialmente. Fue el 9 de mayo de 1950, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, hizo pública la oferta hecha a la República Federal de Alemania, de "poner el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y el acero bajo una alta autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa". La intenciones políticas fueron subrayadas: realizar "las primeras bases de una federación europea, indispensable para la conservación de la paz", "eliminar la oposición secular entre Francia y Alemania", preparar "una comunidad económica", y "una comunidad mas grande y profunda". El método funcional quedó caracterizado de la siguiente manera: "Europa no se hará en un momento ni en un impulso, si no por realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho... para ello, el Gobierno francés propone inmediatamente la acción sobre un punto limitado pero decisivo...", la organización es institucional. Las negociaciones sobre el Plan Schuman fueron concluidas el 18 de abril de 1951, y firmado en París el Tratado que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, que entró en vigor el 23 de septiembre de 1952, y que reunió por vez primera a los seis países del Mercado Común. El Tratado de París ha sido de una fecundidad sorprendente, no solo porque su esquema jurídico y su programa económico se han traducido a la realidad, con una rapidez que ha permitido pasar los términos establecidos, sino por ser la primera aplicación de la integración en el nivel sectorial, que había de conducir al Mercado Común. (1)

---

(1) Ibidem págs 5-7.

Mas tarde, la idea europea sufrió una derrota con el fracaso de la Comunidad Europea de la Defensa. Ya desde el 11 de agosto de 1950, Winston Churchill se había declarado en favor de "la creación inmediata de una armada europea unificada, sometida a un control democrático europeo, y actuando en cooperación con los Estados Unidos y el Canada". El Plan Pleven que copió el esquema de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, concluyó en un tratado sobre la Comunidad Europea de la Defensa que fue firmado el 27 de mayo de 1952. Aprobado por cinco parlamentos, el 30 de agosto de 1954 fue rechazado en la Asamblea Nacional Francesa. (1)

Sin embargo, ya desde 1952 los Países Bajos buscaban la institución de un mercado común económico general, y en la primavera de 1955, los Países de Benelux dirigieron a los otros tres miembros de la CECA, un memorandum sobre la creación de un mercado común general, en el cual circularían libremente los factores de producción. En Mesina, en junio de 1955, los seis de la CECA autorizaron la constitución de un comité intergubernamental, para preparar un informe sobre la extensión, en el terreno de la economía general y de la energía nuclear, de la experiencia del carbón y el acero. El Comité que fue presidido por Spaak, depositó el 21 de abril de 1956, un informe sobre la creación de un mercado común y una comunidad de la energía atómica. Aunque Inglaterra había sido invitada no participó en los trabajos del Comité. El 29 de mayo de 1956 fueron aprobados en Venecia los principios de Informe, por los seis miembros de la CECA. La redacción de

---

(1) Ibidem p. 7.

textos fue continuada, y finalmente concluida en Bruselas. No obstante las objeciones alemanas, Francia obtuvo la asociación de los Países de Ultramar al mercado económico general. El 25 de marzo de 1957, fue firmada solemnemente en Roma, el Acta definitiva que instituyó la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. (1)

## § 2. Objetivos y medios del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

El Acta definitiva de los Tratados de Roma enumera los textos referentes a la Comunidad Económica Europea, Euratom, y las Instituciones comunes a las Comunidades Europeas. (2)

---

(1) Ibidem p. 7.

(2) En cuanto a la Comunidad Económica, los textos mencionados son los siguientes : Tratado Institutivo de la CEE, y los siguientes Protocolos : sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, sobre el comercio interior alemán y problemas conexos, sobre disposiciones de interés a Francia, sobre Italia, sobre el Gran Ducado de Luxemburgo, sobre las mercancías originarias y provenientes de ciertos países, así como sobre beneficiarios de un régimen particular a la importación de un Estado miembro; sobre el régimen a aplicar a los productos de la CECA, respecto a Argelia y los Departamentos de Ultramar de la República Francesa, sobre aceites minerales y ciertos de sus derivados, sobre la aplicación del Tratado institutivo de la CEE, a las partes no europeas del Reino de los Países Bajos, Convención de aplicación sobre la asociación a la Comunidad de los Países y Territorios de Ultramar, sobre el contingente tarifario para las importaciones de bananas, y sobre el contingente tarifario para las importaciones de café verde. El Acta incluye además dos grupos de declaraciones anexas. La primera sobre declaraciones comunes a los Estados participantes, y adoptadas por la Conferencia; y la segunda, sobre las particulares a un Estado, y que han sido anexadas al Acta.



En lo referente a la CEE, anuncia la elaboración posterior de protocolos sobre el Estatuto de la Corte de Justicia, y los privilegios e inmunidades de la Comunidad Económica, que habrían de ser anexados al Tratado institutivo de la CEE. Los dos mencionados protocolos fueron firmados en Bruselas el 17 de abril de 1957, y los Tratados de Roma entraron en vigor el primero de enero de 1958.

En cuanto a los objetivos del Tratado de la CEE (1), existe una diferencia entre éstos y las finalidades del mismo. Las finalidades son los términos fundamentales, mientras que los objetivos son mas precisos e inmediatos. Por los objetivos habrá de llegarse a las finalidades fundamentales. Esta distinción entre "finalidades" y "objetivos" está establecida en el artículo 2 del Tratado, que precisa por una parte la "misión" de la Comunidad,

---

Las primeras son: la referencia a la cooperación con los Estados miembros de organizaciones internacionales, la referente a Berlín, la declaración del propósito a la Asociación de la CEE de los países de la zona francesa, y las mismas declaraciones para Libia, Surinam y las Antillas Holandesas. Las declaraciones particulares y anexas al Acta son: las de la República Federal de Alemania sobre la definición de jurisdicciones alemanas, y sobre la aplicación de los Tratados a Berlín, y la de Francia sobre las peticiones de patentes, que cubran conocimientos considerados como secretos por razones de defensa.

- (1) El Tratado de la CEE es un documento muy denso y complejo, contiene 248 artículos y seis Anexos. Aquellos están precedidos y agrupados en seis partes, correspondientes a los Principios, los Fundamentos de la Comunidad, la Política de la Comunidad, la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar, las Instituciones de la Comunidad, y Disposiciones Generales y Finales.

o sea finalidades; y por otra, los medios que deben permitir la realización de esas finalidades, que son la creación del Mercado Común, caracterizado por un cierto número de libertades, y el acercamiento de las políticas de los Estados miembros. (1)

Por su parte, el Preámbulo del Tratado contiene en sus elementos, los principios de naturaleza política económica y social que han promovido la acción de sus signatarios (2). La idea de la unificación europea está contenida en la primera frase: "determinados a estrechar los fundamentos de una unión sin tregua mas estrecha entre los pueblos europeos", y subrayada una vez mas en la penúltima: "resueltos a fortalecer, ...las salvaguardias de la paz, la libertad, y haciendo un llamado a otros pueblos de Europa que comparten ese ideal, a asociarse a su esfuerzo". Sin embargo, el Tratado no hace mención específica a la noción de la integración, ni a las instituciones supranacionales, porque su propósito es proceder indirectamente de lo económico a lo político, y no directamente por la creación de instituciones políticas o cuasi políticas.

Todos los elementos del Preámbulo, enuncian los principios básicos, económicos y sociales de la Comunidad Europea; y dos de sus textos subrayan respectivamente la solidaridad de Europa con los Países de Ultramar, y su contribución a la liberación del comercio internacional. Dichos elementos anuncian a su vez, todos los mecanismos y todas las políticas que el Tratado desarrolla a continuación.

- 
- (1) CEREXHE, E., Les Aspects Juridico-économiques de l'Intégration Européenne. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina. Lovaina, marzo de 1963. Copia mimeograf. Pág. 3.
- (2) MEGRET, J., Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, T.I, p.64.

El objetivo fundamental de la acción común está explícito en la segunda frase : "decididos a asegurar por una acción común, el progreso económico y social de sus países...", y considerado como "objetivo esencial" en la tercera parte. Por su parte, la segunda frase establece la eliminación de las barreras que dividen a Europa como medio para alcanzar, los objetivos económicos y sociales del Tratado. Así mismo, los textos cuarto y quinto, acentúan las acciones que deben emprenderse paralelamente, si se desea que la eliminación de los obstáculos existentes que dividen a Europa, no provoquen distorsiones perjudiciales al mejoramiento constante de vida y empleo. Esas acciones paralelas consisten según el mismo Preámbulo, en la concertada para garantizar la estabilidad en la expansión, el equilibrio en los intercambios , la lealtad en la competencia, el fortalecimiento de la unidad de sus economías, y la reducción de la diferencia entre las diversas regiones y el atraso de los menos favorecidos. Además, la Comunidad no debe realizarse aisladamente en el campo económico, por lo que se subraya el deseo de contribuir, por medio de la política comercial común, a la supresión progresiva de las restricciones en los intercambios internacionales.

Según Kiss (1) , el preámbulo de un tratado tiene fuerza jurídica inferior al ordenamiento del mismo, mientras que Cavare (2) sostiene que la obligatoriedad de un preámbulo es idéntica a la del tratado. Pero cualquiera que fuera la obligatoriedad de un preámbulo, el problema se plantea no solamente en función de aquella, sino de una manera mas general, sobre su aplicación en la interpretación del respectivo tratado. En el caso de la

---

(1) KISS, Répertoire François de Droit International Public.  
T.1, p.69

(2) CAVARE, Le Droit International Public Positif, 2ed, T.II,  
pág.109.

Comunidad Económica Europea, el Preámbulo está complementado por otras disposiciones del ordenamiento jurídico del mismo, especialmente por los artículos 2 y 3, referentes a los objetivos comunitarios y medios para lograrlos. (1)

Tanto el Preámbulo como los artículos 2 y 3, pueden servir para la interpretación y aplicación jurisdiccional del Tratado; ya que el juez ha de verificar si una disposición que le ha sido diferida, se conforma si no a un artículo de contenido muy preciso, cuando menos al Preámbulo o a los artículos generales del Tratado. La Corte de Justicia en su sentencia del 13 de mayo de 1971 (2) declaró que, "el artículo 3 del Tratado enumera varios objetivos generales, hacia la realización y armonización de los cuales la Comisión debe orientar su acción. Entre estos objetivos, el artículo 3 prevee no solamente "el establecimiento de un régimen que asegure que la competencia no sea falseada en el Mercado Común, sino también el literal "d", "la instauración de una política común en el terreno de la agricultura".

La referencia al Preámbulo puede ser utilizada por las autoridades competentes, especialmente el Consejo y la Comisión, para recurrir a la Corte en un momento dado. Tal es especialmente el caso previsto por el artículo 235, ya que es por relación al Preámbulo y a los artículos generales del Tratado, como es posible examinar si la acción pedida bajo el citado artículo es "necesaria para realizar... uno de los objetivos de la Comunidad". Si el poder de acción no pudiera relacionarse ni a los artículos 2 ni 3, ni en forma mas general al Preámbulo,

---

(1) MEGRET, J., Op.cit. T.I, p.9.

(2) Corte de Justicia, sentencia del 13 de mayo de 1971, asunto 41-44-70. NV International Fruit Co. y otros contra la Comisión CEE. Recueil de la Jurisprudence, vol.XVII, p.412.

*Continúa en = Miller*

el artículo 235 no es aplicable. (1)

Igualmente, si se tratara de la adopción de una medida de naturaleza social, sin tener como base ningún artículo específico del Tratado, pero objeto de una proposición sobre el artículo 235, el Consejo debe examinar si la mencionada medida se relaciona suficientemente a una de las acciones previstas por los artículos 2, o 3 "c", o 3 "i", o a las disposiciones del Preámbulo, donde se establece como objetivo de la Comunidad, "el mejoramiento constante de las condiciones de vida y empleo", y "para garantizar la estabilidad en la expansión". (2)

#### A. Descripción de los objetivos del Tratado.

En este trabajo se hará la descripción de los objetivos de la Comunidad, según la clasificación que presenta Roger Pinto (3), quien los ordena en los correspondientes al mercado común y a la unión económica (4). De acuerdo con la clasificación antes citada, en lo referente al Mercado Común, el Tratado incluye las siguientes disposiciones: la unión aduanera, la libre circulación de servicios, personas y capitales, un régimen de competencia, acercamiento de legislaciones nacionales, disposiciones fiscales y normas sobre moneda y control de cambios. En cuanto a la unión económica, el Tratado comprende la integración sectorial de la agricultura, transportes y energía, políticas de coyuntura y desarrollo, y la coordinación de las políticas sociales de los Estados Miembros. Además, el Tratado contiene disposiciones

---

(1) MEGRET, J., Op.cit. T.I, p.10.

(2) Idem.

(3) PINTO, Roger, Objectifs propres de la CEE. Les Nouvelles, Droit des Communautés Européennes, Bruselas, 1969, págs. 635-644.

(4) La clasificación en cuestión permite presentar una síntesis del ordenamiento del Tratado.

sobre la Asociación de Países y Territorios de Ultramar, y sobre el establecimiento y funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Con el propósito de presentar en este trabajo una versión actualizada, se añadirá en la parte del Mercado Común, la política comercial común. Y en la parte de la Unión Económica, la política económica a medio plazo y la política presupuestal. También se incluirán las políticas comunes, que aunque no están expresamente previstas por el Tratado, pueden implementarse sobre la base del artículo 235, o sobre acuerdos entre Estados miembros. Dichas políticas son: la política común de la energía, (ya mencionada anteriormente) la política de la investigación científica y desarrollo tecnológico, y las políticas regionales e industriales.

## 1. - El Mercado Común

### (a) La unión aduanera.

Según el artículo 9 del Tratado, la Comunidad está fundada en una unión aduanera que se extiende al conjunto de los intercambios de las mercancías, y obliga a los Estados miembros a suprimir entre ellos sus derechos aduaneros, tanto de importación como de exportación, o cualquier impuesto de efecto equivalente, y la adopción de una tarifa aduanera común para las relaciones con países terceros. Por otra parte, los productos agrícolas quedan sometidos a un régimen particular.

En el transcurso del período transitorio debían desaparecer totalmente los derechos de aduana a la importación y exportación entre Estados miembros. Tomando por base los derechos aplicables, el primero de enero de 1957, un año después de la entrada en vigor del Tratado, se aplicarían uniformemente a todos los derechos, una primera rebaja del 10%.

En el transcurso de la primera etapa, dos rebajas mas del 10% debían intervenir con 18 meses de intervalo. En el curso de la segunda etapa, dos reducciones del 10% debían implantarse con 18 meses de intervalo y una tercera al fin de la segunda etapa. Luego, el ritmo a seguir para las reducciones finales sería fijado por el Consejo de Ministros por mayoría calificada.

Los derechos de aduana de carácter fiscal que gravaran ciertos productos de consumo con fines estrictamente fiscales, quedarían en principio sometidos a las reglas aplicables a la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros, pero éstos podrían reemplazar esos derechos por impuestos interiores aplicables sin discriminación, a los productos nacionales y a los importados. (1)

Simultáneamente a la eliminación de los derechos de aduana, la supresión de todas las restricciones cuantitativas a los intercambios debían tener lugar entre los Estados miembros a mas tardar al fin de la transición. Igualmente, el Tratado previo, que los monopolios de estado serían progresivamente ajustados, para que al fin de la transición quedara asegurada, la exclusión de discriminación en las condiciones de aprovisionamiento. (2)

La supresión de obstáculos aduaneros entre los Estados miembros, incluía simultáneamente la aplicación progresiva de una tarifa aduanera común frente a los países terceros. En lo concerniente al nivel de esta tarifa exterior, el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, previó que los derechos de aduana en una unión aduanera, no debían ser de una incidencia general mas alta de

---

(1) VAN DER MENSBRUGGHE, Libre circulation des marchandises. Les Nouvelles, Droit des Communautés Européennes, Bruselas, 1969, p. 664

(2) Idem.

lo que estaban los derechos en vigor en los países constitutivos de la unión.

Por tanto en la Comunidad Económica Europea, los derechos de la tarifa exterior común se establecería en principio, al nivel del promedio aritmético de derechos aplicados entre los Estados miembros el primero de enero de 1957, bajo reserva de ciertas modalidades técnicas y casos particulares. Este sería especialmente el caso, de los porcentajes a negociar para productos importantes inscritos en la lista "G", que estaría excluida del mecanismo automático del cálculo.

Las modalidades de aplicación de la tarifa aduanera común, funcionarían de acuerdo con los ritmos paralelos a seguir, sobre la desmovilización aduanera interna. Al final de la primera y segunda etapa, los Estados miembros reducirían respectivamente, la diferencia de 30 % entre sus derechos actuales y los derechos previstos por la tarifa común. Para los derechos exteriores ya muy próximos entre sí, la tarifa común se aplicaría desde el fin del cuarto año. Esta debería quedar realizada al final del período transitorio.

Cupos tarifarios podrían ser concedidos por la Comisión, bajo ciertas condiciones, para permitir al país interesado, importar a derechos nulos o reducidos en el límite de las cantidades fijadas por el cupo. El Tratado previó las dificultades que pudieran causar las desviaciones de tráfico. Los Estados miembros, bajo ciertas modalidades, podrían tomar las medidas necesarias de protección (1).

---

(1) Infra, pág. 255-260.



El procedimiento para la instauración de la unión aduanera, sin ser imperativo debía realizarse por un ritmo lento y de una manera dúctil, con el fin de evitar problemas económicos y sociales. En tres ocasiones fue acelerado (1), quedando realizada la unión aduanera el 1° de julio de 1968, 18 meses antes de los previstos por el Tratado.

(b) La libre circulación de personas, servicios y capitales.

El tratado establece que la libre circulación de trabajadores debe quedar asegurada en la Comunidad, a mas tardar al fin de la transición. Esto implica la abolición en cada Estado miembro, de toda discriminación sobre nacionalidades entre trabajadores de los Estados miembros en lo referente a empleo, remuneración y otras condiciones de trabajo. Además, incluye especialmente el derecho de solicitar o responder a ofertas efectivas de empleo, y de trasladarse y habitar libremente en cualquier parte de la Comunidad, para ejercer un empleo o tras haberlo ejercido. Las únicas reservas a estos principios están justificadas por razones de orden, seguridad y salubridad públicas. El artículo 48 excluye de estas disposiciones a los empleos en la administración pública. Para los fines antes citados, el Consejo dictará las medidas necesarias, especialmente para el establecimiento de mecanismos apropiados para poner en contacto ofertas y demandas de empleo, facilitando además el funcionamiento de los mencionados mecanismos, por la eliminación de los riesgos referentes al nivel de vida y empleo en las diversas industrias y regiones.

- 
- (1) - Decisión del 12 de mayo de 1960, D.O.C.E., del 12 de sept. de 1960, p.217;  
 - Decisión del 22 de mayo de 1963, D.O.C.E., del 1° de junio de 1963, p.1561;  
 - Decisión del 26 de julio de 1966, D.O.C.E., del 21 de sept. de 1966, p.2971.

Conforme a los artículos 47 y 48 del Tratado, la libre circulación de trabajadores, quedó asegurada en la Comunidad por el Reglamento del 15 de octubre de 1968 y por la Directiva de la misma fecha (1).

También bajo las reservas de limitadas excepciones y condiciones procesales determinadas (2), las restricciones al derecho de establecimiento de un Estado miembro en el territorio de otro, han de ser progresivamente suprimidas durante la transición. La mencionada supresión debe también extenderse a la creación de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro, establecidas en el territorio de otro. En el derecho de establecimiento están incluidos el acceso a actividades no remuneradas y su ejercicio, así como la constitución y la administración de empresas y sociedades.

Para implementar el derecho de establecimiento, antes del fin de la primera etapa, el Consejo dictará por unanimidad, un programa general para la supresión de dichas restricciones. El mencionado programa habrá de fijar para cada categoría de actividades, las condiciones generales para la realización del derecho de establecimiento así como sus diversas fases. Tras la primera etapa, el Consejo decidirá sobre esta materia por mayoría calificada.

El calendario y modalidades de supresión de restricciones sobre la libertad de establecimiento fueron fijados por el Consejo en el Programa General del 18 de diciembre de 1961 (3), mismo que

---

(1) Reglamento 16/2/68 del 15 de oct. de 1968, D.O.C.E., 19 de oct. de 1968, n° L.257, p.2;  
Directiva del 15 de octubre de 1968, D.O.C.E., 19 de oct. de 1968, L.257, p.13.

(2) El artículo 55 declara inaplicables a la libertad de establecimiento, las actividades de ejercicio de autoridad pública, aunque fueran temporales, y las designadas por el Consejo, tomadas por mayoría calificada a proposición de la Comisión.

(3) D.O.C.E., del 15 de enero de 1962, p.33.

se realiza en forma de directivas. Esta materia no ha podido cumplirse, aunque el Tratado preveía la liberación en cuestión en los términos del período transitorio.

Según el artículo 57, el Consejo dictará las disposiciones concernientes al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como respecto a la coordinación de legislaciones nacionales, respecto al acceso a actividades no remuneradas y al ejercicio de éstas. Los artículos 59 y 60 establecen el mismo sistema general de supresión de restricciones, a las posibles prestaciones de servicio en el interior de los Estados miembros, aun cuando la fueran a título temporal, en cuyo caso es aplicable el respectivo tratado nacional. Por servicios se entienden entre otros : seguros, actividades bancarias y financieras, la distribución y las profesiones liberales.

En cuanto a la libre prestación de servicios, según lo prescrito en el artículo 64, el Consejo estableció un programa general (1), sobre el ritmo y modalidades a seguir en la implementación de la liberación en cuestión. Sin embargo, el retraso es considerable, pese a la adopción de varias directivas.

Por otra parte, los objetivos del Mercado Común no podrían ser plenamente realizables, si no fuera posible invertir los capitales de la Comunidad de tal manera que fuera posible lograr su óptimo rendimiento (2). Según el artículo 67, las restricciones a los movimientos de capitales, en cuanto a los residentes de los Estados miembros, deben quedar suprimidas en el interior de

---

(1) Programa General adoptado el 18 de dic: de 1961, D. O. C. E., del 15 de enero de 1962, p. 33

(2) Siguiendo el ordenamiento de Roger Pinto (Supra p. 30-31 las normas sobre moneda y control de cambios se tratan en otro apartado (Infra p. 45-47) Los arts 107, 108 y 109 serán analizados in el cap. II en relación a las cláusulas de salvaguardia (Infra p. 225-232)

la Comunidad en el transcurso de la transición; así como las discriminaciones sobre nacionalidad, residencia de las partes o localización de lugar. Sin embargo, el mismo artículo limita la libre circulación de capitales, a la medida necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común.

El artículo 221 establece que desde el fin de la primera etapa, los nacionales de los Estados miembros se beneficiarán del trato nacional respectivo, en lo concerniente a sus participaciones financieras en el capital de sociedades, sin perjuicio de otras disposiciones del Tratado.

Dos directivas han sido adoptadas para la realización de la liberación en cuestión: la del 11 de mayo de 1960 (1) y la del 18 de diciembre de 1962 (2). Por ellas los movimientos de capital han sido ya total o condicionalmente liberados.

En definitiva, el conjunto de disposiciones sobre el libre movimiento de personas, servicios y capitales, está caracterizado por la preocupación de evitar todo movimiento brutal, y especialmente especulativo en lo referente a los capitales, sobre todo si se toma en cuenta que el Mercado contiene graves divergencias en sus niveles de empleo y problemas financieros. Además, solo una vez que el Mercado este mas unificado y las condiciones sean mas próximas de un país al otro, será posible proceder a una libertad mas completa sin peligro de graves consecuencias.

---

(1) D.O.C.E., del 12 de julio de 1960, p. 921.

(2) D.O.C.E., del 22 de enero de 1963, p. 62.

(c) La política comercial común respecto a terceros países.

El tratado prevee en los artículos 110 y subsiguientes, una política comercial común respecto a terceros países, la cual constituye una prolongación de la unión aduanera. Su importancia reside en el aliciente que pudiera constituir en la coordinación de políticas extranjeras de los Estados miembros. Según los artículos antes citados del Tratado, y del programa adoptado por el Consejo el 25 de septiembre de 1962 (1), la política en cuestión presenta las siguientes características: la uniformización de regímenes de importación y exportación (donde podría citarse en el primer caso, el de medidas anti "dumping"; y en el segundo, armonización de regímenes de ayuda a la exportación); la substitución de los acuerdos bilaterales concluidos por los Estados miembros con países terceros, por acuerdos comerciales comunitarios; y una política común en el cuadro de las organizaciones internacionales.

(d) Régimen de competencia.

Los fenómenos que pueden alterar la competencia son numerosos, pueden reducirla en un país mas que en otro, limitar beneficios a los consumidores, y entorpecer por tanto la circulación normal de productos. Por esta razón, desde su entrada en vigor, el Tratado establece según el artículo 3 "f", un régimen que asegura que la competencia no sea alterada en el Mercado Común. Estas reglas están definidas principalmente en los artículos 85 a 94, una categoría de ellas es aplicable a las empresas, otra establece reglas comunes a las prácticas de "dumping", y las terceras a las ayudas o subvenciones otorgadas por los Estados miembros. Las mencionadas reglas contribuyen no solo a la armonía del gran

---

(1) D.O.C.E., del 5 de octubre de 1962, p.2353.

mercado a realizar, sino a asegurar sus beneficios para todos (1).

El artículo 85 prohíbe a las empresas, toda clase de acuerdos, decisiones o prácticas, que afecten el comercio entre Estados miembros y tengan por efecto obstaculizar la competencia en el Mercado Común. Por su parte, el artículo 86 prohíbe abusar aisladamente o en grupo de una posición dominante sobre el Mercado Común, y el 91 no permite a las empresas vender mercancías a precios mas bajos en ciertas regiones del mercado, manteniendo en otras precios mas elevados.

Los monopolios son un hecho, y el Tratado no pretende su prohibición (2), sino el control de su actividad conforme al interés comunitario, prohibiendo por tanto la explotación abusiva de una posición dominante. En cuanto a los acuerdos, siendo estos manifestaciones oficiales y ocultas del orden jurídico, su principio de prohibición por el Tratado tiene la principal ventaja de declararlos jurídicamente nulos, permitiendo por consiguiente la retirada libre sus partes en cualquier momento. Esta disposición de nulidad es especialmente aplicable entre otras, a la fijación de precios y otras condiciones de transacciones, y a las prácticas que tienen por fin limitar o controlar la producción.

---

(1) PINTO Roger, Objectifs propres de la CEE, Op.cit., p.637

(2) Respecto a los objetivos generales del artículo 3, especialmente el del 3 "d", que se refiere a "la instauración de una política común en el terreno de la agricultura", la Corte en su decisión del 13 de mayo de 1971, estableció que "El Tratado acuerda a la realización de ese último objetivo una importancia particular en el terreno agrícola, al consagrarle las disposiciones del art.39 y formulando la reserva contenida en el art.42 § 1. Por tanto para que medidas de salvaguardia se hagan necesarias para evitar en el mercado los productos en causa perturbaciones graves, susceptibles de poner en peligro los objetivos del art.39, una motivación explícita de las medidas, en relación a las disposiciones 85 y 86 no es indispensable".  
-Corte de Justicia, asunto 41-44-70. NV International Fruit Co y otros contra la Comisión CEE. Recueil de la Jurisprudence, Vol.XVII, n°5, p.412.

Sin embargo, para que la rigidez de la regla antez mencionada no altere gravemente las necesidades de la vida industrial moderna, puede declararse inaplicable bajo ciertas condiciones, y en los casos que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de productos, o la promoción del progreso técnico o económico.

En un lapso de tres años, contados a partir de la entrada en vigor del Tratado, el Consejo dictará por unanimidad los reglamentos o directivas necesarias para la aplicación de las reglas sobre acuerdos y monopolios. Tras los tres años antes mencionados lo hará por mayoría calificada. Hasta el momento de entrada en vigor de los reglamentos o directivas que habrá de dictar el Consejo, la competencia es de las respectivas autoridades nacionales. Pero desde la entrada en vigor del Tratado, la Comisión dispone también de medios de acción en esta materia, ya que tiene la obligación de velar por la aplicación de éste. Basandose en el artículo 87 del Tratado, se adoptó el Reglamento 17 sobre acuerdos y posición dominante, que fue elaborado por la Comisión (1).

El "dumping" (2) ya sea de origen privado o público, tiene como efecto alterar la competencia, por lo que la Comisión está encargada de reprimir tales prácticas. Si éstas continúan, la Comisión podrá autorizar al Estado miembro lesionado a tomar medidas de protección, cuyas condiciones y modalidades ella habrá de definir. Además, el artículo 91-2 establece una protección indirecta contra las prácticas de "dumping", al permitir que los productos exportados de un Estado miembro a otro, sean libremente reimportados

---

(1) Reglamento 17 del Consejo del 6 de feb. de 1962, entro en vigor el 13 de marzo de 1962.

- D.O.C.E. del 21 de feb. de 1962, p.204.

(2) Infra, págs.236-241.

al país de origen (1).

Según los artículos 37 y 90, las empresas públicas, y aquellas a las que los Estados otorguen derechos especiales o exclusivos, están sometidas bajo ciertas reservas al régimen de competencia. Las empresas encargadas de la administración de servicios de interés público, o con carácter de monopolio fiscal escapan en la medida en que la aplicación de este régimen, obstaculice la consecución de derecho o hecho de la misión particular que les ha sido conferida.

El artículo 92 prohíbe en principio las ayudas o subvenciones concedidas por los Estados, en la medida en que afecten los intercambios entre los Estados miembros, alterando la competencia al favorecer ciertas empresas o producciones. Y el artículo 93 (2) establece, que la supresión de la mencionadas ayudas es competencia de la Comisión, bajo reserva de la intervención del Consejo. Este dictará los reglamentos necesarios a proposición de la Comisión y puede acordar derogaciones por unanimidad.

En el cumplimiento de sus obligaciones, la Comisión debe cooperar permanentemente con los Estados miembros y organizar reuniones de expertos nacionales. A ella corresponde precisar las diversas categorías de ayudas prohibidas y preparar el inventario general de las existentes (3).

---

(1) PINTO Roger., Objectifs propres de la CEE. Op.cit., p.637.

(2) Infra, págs. 242-251

(3) PINTO Roger., Idem p.638.



(e) El acercamiento de legislaciones nacionales.

El acercamiento de las legislaciones nacionales es necesario para el buen funcionamiento del Mercado Común, por ello los artículos 100 a 102 aseguran el mencionado acercamiento por medio de los Estados miembros, en la medida necesaria para el buen funcionamiento del Mercado. Estos también deben coordinar sus respectivas políticas económicas para el logro de los objetivos del Tratado. La adopción de reglas uniformes por medio de la reglamentación comunitaria o de legislaciones nacionales paralelas, es indispensable en todas las materias, que son expresamente de la competencia de la Comunidad. Por otra parte, los mencionados artículos prevén la acción que pudieran provocar los Estados miembros sobre el mercado, cuando las respectivas legislaciones nacionales regularan alguna materia de su competencia, por disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, que tuvieran una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado, o alterar las condiciones de competencia de éste, provocando una distorsión que debe ser eliminada. En tal caso, la Comunidad tiene el poder de intervenir por medio de directivas, para imponer el acercamiento de las mencionadas disposiciones. (1)

(f) Disposiciones fiscales.

Los artículos 95 a 99 del Tratado contienen las normas sobre disposiciones fiscales, y el principio por el cual, los Estados miembros deben respetar la no discriminación entre los productos y empresas de la Comunidad Europea. El artículo 99 responsabiliza a la Comisión para examinar de qué manera, las legislaciones de los Estados

---

(1) PINTO Roger, Objectifs propres de la CEE. Op. cit., p. 639.

miembros relativas a impuestos sobre ingresos mercantiles, derechos de excisa y otros impuestos indirectos, incluyendo en estos las medidas de compensacion aplicables a los intercambios entre los mencionados Estados, pueden ser armonizadas en interés del Mercado Común. Lógicamente la armonización fiscal también se impone a los impuestos directos susceptibles de influenciar el comercio comunitario, por lo que está prevista en el artículo 100. Tal es el caso de influencias de dichos impuestos sobre movimientos de capitales, agricultura, empresas públicas y fuentes de energía.

La supresión de discriminaciones fiscales es particularmente difícil, porque los Estados miembros tienen la tendencia a crearlas para resolver los problemas que trae consigo la liberación de mercancías. Las mencionadas discriminaciones protegen el mercado nacional, y consisten en imposiciones superiores a las normales, como las entregas o regresos de imposiciones internas a los productos comunitarios importados. Tal es especialmente el caso de los derechos de excisa sobre productos determinados, donde al ser suprimidos o reducidos los derechos de aduana, son protegidas las respectivas producciones nacionales. (1)

Todas las prácticas antes mencionadas están explícitamente previstas por los artículos 95 y 96 del Tratado. Por una parte, las imposiciones internas directas e indirectas de los productos comunitarios por parte de los Estados miembros, no deben ser superiores a los de los productos nacionales similares, o de naturaleza a proteger indirectamente otros productos nacionales. Y por otra parte, los Estados miembros no pueden otorgar a sus productos nacionales exportados en la Comunidad, regresos impositivos superiores a aquellos donde han sido directa o indirectamente afectados.

---

(1) Ibidem.

Los progresos mas importantes en el terreno de las disposiciones fiscales han sido: primero, la instauración, aunque en retraso, en 1972 del impuesto sobre el valor añadido (1). Segundo, la Comisión ha transmitido al Consejo cinco proposiciones de directivas referentes a la armonización de excisas, y una proposición de decisión creando un Comité de Excisas (2). Tercero, los servicios de la Comisión han terminado la elaboración de un proyecto de directiva referente a la uniformación del reparto del impuesto sobre el valor añadido (3). Cuarto, el Consejo adoptó el 12 de junio de 1972 (4), la Directiva sobre el aumento progresivo de franquicias fiscales acordadas a particulares, en tránsito de fronteras. Además, la Comisión presentó al Consejo el 22 de septiembre de 1972 (5), una proposición de directiva, sobre ciertos regímenes de imposición, aplicados a facturas de venta en aeropuertos, y a bordo de aviones y barcos. Quinto, en la misma fecha antes

- 
- (1) El Gobierno italiano habiendo obtenido una segunda prórroga, para la aplicación del sistema común del impuesto en cuestión hasta 1972, no estuvo en posibilidad de respetar esta fecha, en razón de las dificultades graves, que se presentaron en el desarrollo del proceso legislativo, tras la disolución anticipada del Parlamento. Por tal motivo el Gobierno pidió una nueva prórroga hasta el 1° de enero de 1973. Dada la situación excepcional en que se encontraba el Gobierno italiano, el Consejo a proposición de la Comisión apoyó la prórroga en cuestión. La ley italiana sobre el impuesto del valor añadido fue promulgada el 11 de nov. de 1972 y entró en vigor el 1ro de enero de 1973.  
- VI Informe General sobre la Actividad de las Comunidades. 1972, p. 69.
  - (2) D.O.C.E. N° C43 del 29 de abril de 1972, y Suplemento en el Boletín de la CE, n° 3/1972.
  - (3) VI Informe General sobre la Actividad de las Comunidades 1972, p. 68.
  - (4) D.O.C.E. N° L162, V Directiva del Consejo en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre ingresos mercantiles (72/250/CEE). 18 de julio de 1972, p. 18.
  - (5) D.O.C.E. del 28 de oct. de 1972. N° C 113.

citada (1), para liberalizar la circulación de bienes entre los Estados miembros, la Comisión presentó al Consejo, una proposición de directiva referente a franquicias fiscales aplicables a la imposición de pequeñas mercancías destinadas a particulares. Y sexto, en el cuadro del mandato que le ha sido confiado en la resolución relativa a la creación por etapas de una unión económica y monetaria (2), la Comisión someterá proximanamente al Consejo, proposiciones respecto a la armonización de regímenes de retenciones de base, sobre los dividendos y los intereses de obligaciones, así como sobre los sistemas de impuestos de sociedades (3).

(g) Normas sobre moneda y control de cambios.

No obstante que el Tratado establece un mercado donde circulan libremente mercancías, servicios, capitales y personas; en los referente a moneda y control de cambios paradójicamente no establece una moneda común. Sin embargo, el Tratado prohíbe toda clase de restricciones a los pagos monetarios, y todas las medidas de control de intercambios, que pudieran perjudicar el funcionamiento del Mercado Común. (4)

El texto del artículo 106 establece que "cada Estado miembro se compromete a autorizar en la moneda del Estado miembro en el cual reside el acreedor o el beneficiario, los pagos referentes a los intercambios de mercancías, de servicios y de capitales, así como las transferencias de capitales y salarios, en la medida en que la circulación de mercancías, servicios, capitales y personas sea liberada entre los Estados miembros...". Además, según el

---

(1) D.O.C.E. del 28 de oct. de 1972. N° C 113.

(2) V Informe General sobre la Actividad de las Comunidades. 1971, N° 154.

(3) VI Informe General sobre la Actividad de las Comunidades. 1972, p. 68.

(4) PINTO Roger., Objectifs propres de la CEE. Op.cit., p.639.

artículo 71, los Estados miembros aventajarán el nivel de liberación exigido por el establecimiento del Mercado, pero solo en la medida en que se los permita su situación económica y el balance de pagos.

Sin embargo, en algunos casos las restricciones a los movimientos de capitales pueden ser compatibles con el Mercado Común, ya que según la fórmula del artículo 61-1, la incompatibilidad resulta, solo en cuanto afecten el "funcionamiento" del mercado definitivamente establecido. Aunque en esta materia las disposiciones del Tratado son ambiguas, en el caso antes mencionado se trata de inversiones sin establecimiento empresarial, porque según el artículo 52, la libertad de establecimiento incluye la constitución y administración de empresas y sociedades, de acuerdo con las condiciones definidas por la legislación del país de establecimiento para con sus nacionales, y bajo reserva de las disposiciones del capítulo sobre capitales. Y en el capítulo referente a capitales, solo el artículo 68-3 limita expresamente los movimientos de capital entre Estados miembros, en el caso de préstamos destinados a financiar directa o indirectamente un Estado miembro, o sus colectividades públicas territoriales. (1)

La libre circulación de capitales es esencial para el funcionamiento del Mercado Común, pero los Estados miembros podrán mantener las respectivas reglamentaciones nacionales, en cuanto a los movimientos de capitales exteriores a la Comunidad. Para evitar distorsiones, el Tratado prevee todo un mecanismo de coordinación por vía de directivas comunitarias, y en su defecto

---

(1) Idem.

o ausencia, de medidas de salvaguardia. Además, para que los desequilibrios provenientes del balance de pagos de los Estados miembros no amenacen el Mercado Común, el Tratado prevee un sistema de coordinación y cooperación recíproca, bajo la supervisión permanente de un Comité Monetario y la colaboración de los Bancos Centrales nacionales. Los artículos 107, 108 y 109 del Tratado especifican la manera como los Estados miembros deben considerar sus respectivas políticas de tipos de cambio, y las medidas procedentes en casos de dificultades en el balance de pagos. (1)

## 2.- La Unión Económica.

Para el logro de la Unión Económica, se hace necesario como lo indica el artículo 2 del Tratado, "un acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros." Sin embargo, existe una diferencia en el acercamiento de dichas políticas. En ciertos casos se trata de elaborar una política única, y tal es el de la agricultura, transportes, y la ya mencionada política comercial. En otros casos, por el contrario, solo se trata de establecer una simple coordinación de políticas de Estados miembros, tal es el caso de las políticas de coyuntura, económica, monetaria y social.

De manera general, el Tratado afirma en varias disposiciones (artículos 2, 3, 6 y 145), la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Con este fin, el artículo 6 establece, que "los Estados miembros en estrecha colaboración con las instituciones de la Comunidad, coordinarán sus respectivas políticas económicas". Por lo que en referencia a las materias de las políticas en cuestión, las autoridades comunitarias rara vez disponen de un

---

(1) Infra. págs 227-232

poder normativo, limitándose al de opinión o recomendación.

(a) Integración sectorial de la agricultura.

El Título Segundo del Tratado de Roma dedicado a la agricultura, la considera como un sector especializado de integración. Porque aunque la agricultura está ligada al conjunto de la economía, presenta un carácter muy particular por su estructura social y las diferencias estructurales y naturales entre regiones. El artículo 39 le asigna objetivos específicos (1), y los 40 y 41 contienen los medios de aplicación.

La mencionada política tiene por objeto, primero aumentar la productividad agrícola a través del progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la misma, y un empleo óptimo de los factores de producción, especialmente de la mano de obra; segundo, asegurar un justo nivel de vida a la población agrícola, especialmente por medio de aumento en los ingresos de los que trabajan en ella; tercero, estabilizar los mercados; cuarto, garantizar la seguridad de la oferta; y quinto, asegurar precios razonables en las entregas a los consumidores.

- 
- (1) La Corte en su sentencia del 13 de mayo de 1971, afirma que "conforme a los objetivos generales del Tratado, las medidas de salvaguardia admitidas por los reglamentos agrícolas, no pueden ser dictadas que en tanto sean estrictamente necesarias al mantenimiento de los objetivos del artículo 39 del Tratado, y que impliquen las menores perturbaciones posibles al funcionamiento del Mercado Común".  
-Corte de Justicia, asunto 41-44-70. NV International Fruit Co, y otros contra la Comisión CEE. Recueil de la Jurisprudence, vol. XVII; N°4, p.412.

Para el logro de tales fines, el artículo 40 establece una organización común de mercados agrícolas, que según los productos puede revestir las formas de reglas comunes en materia de competencia, coordinación obligatoria de diversas organizaciones nacionales de mercado y una organización europea del mercado. Las organizaciones comunes bajo una de las formas antes mencionadas, pueden incluir todas las medidas necesarias para el logro de los objetivos de la política agrícola, especialmente reglamentaciones de precios, subvenciones tanto a la producción como a la comercialización de ciertos productos, sistemas de "stockage" y de reporte, mecanismos comunes de estabilización a la importación y a la exportación, uno o varios fondos de garantía agrícola, y excluir todas las discriminaciones entre productos, y consumidores de la Comunidad.

A su vez, el artículo 41 prevee para la consecución de los objetivos agrícolas, la formación profesional, la investigación y la vulgarización agrónoma, y el desarrollo del consumo de ciertos productos. El artículo 42 extiende la política en cuestión, hasta la concesión de ayudas a las exportaciones desfavorizadas, y para la realización de programas de desarrollo económico.

(b) Política común de transportes.

El artículo "e" del Tratado prevee entre las acciones de la Comunidad, la instauración de una política común en el terreno de transportes, y el Título IV del Tratado define una política común de transportes por vía ferroviaria, de caminos y navegable.



Según el Memorandum presentado por la Comisión al Consejo el 10 de abril de 1961 (1), la política en cuestión implica una triple acción : primero, la eliminación de los obstáculos que los transportes pueden oponer a la realización del Mercado Común general; segundo, la integración comunitaria de transportes; y tercero, la organización general de transportes en el cuadro de la Comunidad.

En el artículo 84 del Tratado se establece, que la extensión a la navegación marítima y aérea, exige una decisión unánime del Consejo, y por la división de Alemania, el artículo 82 autoriza a la República Federal a tomar medidas que en otras circunstancias contravendría a las reglas comunitarias. De todas maneras, la política común está limitada al no existir el principio explícito de una unificación en el régimen de transportes de los Estados miembros. El artículo 75 extiende la política en cuestión, expresamente a las condiciones de admisión de trabajadores no residentes a los transportes nacionales de un Estado miembro, y autoriza al Consejo a tomar por unanimidad, a proposición de la Comisión, tras consulta a la Asamblea y al Consejo Económico, "todas las demás disposiciones útiles". El citado artículo establece también, que una reglamentación común resultante de la libertad de concesiones entre los Estados miembros deben aplicarse a los transportes comunitarios, y el 83 instituye un Comité consultivo de transportes junto a la Comisión.

En el artículo 76, la implementación de la política común está preparada por el estaticismo de reglamentos nacionales que los Estados miembros no deben empeorar. Además, según el artículo 79-1, ciertas discriminaciones deben ser suprimidas antes de la segunda etapa. Estas son las referentes a la aplicación por un

---

(1) Memorandum sobre la orientación a dar a la política común de transportes, presentada por la Comisión al Consejo, el 10 de abril de 1961.

transportador, para las mismas mercancías sobre las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte, diferentes en razón del país de origen o de destino de los productos transportados. Sin embargo, según el párrafo segundo del mismo artículo, el Consejo puede adoptar otras medidas en el cuadro de la política común de transportes.

En base al artículo 79-1, el Consejo adoptó el Reglamento 11, que entro en vigor el 5 de septiembre de 1960 (1), por el cual los Estados miembros deben indicar a la Comisión, las tarifas, acuerdos y convenciones referentes al transporte, así como el requisito, que las empresas deben establecer un documento de transporte por toda operación de éstos.

Al pasar el período transitorio, la política común de transportes exige unanimidad por parte del Consejo, porque aunque el artículo 75-1 establece mayoría calificada a partir de la tercera etapa, el tercer párrafo del mismo artículo restablece la regla de unanimidad para las disposiciones sobre principios del régimen de transportes, y cuya aplicación sería susceptible de influenciar gravemente el nivel de vida y empleo en ciertas regiones, así como la explotación de equipos de transporte, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico resultante del establecimiento del Mercado Común.

Sobre la política en cuestión, cabe destacar el Reglamento N°1018/88(2), relativo a la constitución de un contingente comunitario para el transporte de mercancías por carretera entre Estados miembros. La Comisión ha elaborado varias proposiciones de directivas y reglamentos que el Consejo no ha adoptado aún.

---

(1) D.O.C.E., Reglamento N°11 del Consejo del 27 de junio de 1960, n52/1960, p.1121.

(2) D.O.C.E., del 23 de julio de 1963 n°L 175/13.

(c) Política común de la energía.

Una concepción unitaria de la Comunidad supone igualmente una política común de la energía, debiendo reagruparla en un sector que integre las principales fuentes de ésta: petróleo, carbón y atómica; objeto de los tres Tratados de las Comunidades Europeas. No obstante la ausencia de toda previsión en los textos, las dos Comisiones Ejecutivas y el Alta Autoridad propusieron al Consejo desde 1962, una política comunitaria de energía. No sin dificultad, el 21 de abril de 1964 fue adoptado un Protocolo de acuerdo sobre la energía (1), que afirma la necesidad de una coordinación de políticas carboníferas nacionales para realizar una política común, tanto en lo concerniente a aprovisionamientos provenientes de terceros países, como en las ayudas estatales a las minas de carbón. Sobre este último punto, una decisión con fecha del 17 de febrero de 1965 (2) autoriza bajo un proceso comunitario, ciertas ayudas a las mencionadas minas, dicha Decisión está fundada en el artículo 95-1 del Tratado del Carbón y el Acero; sin embargo, puede considerarse que la decisión pone en práctica el acuerdo intergubernamental resultante del protocolo del 21 de abril de 1964.

En cuanto al petróleo, el Protocolo considera una política ideal de aprovisionamientos diversificados, seguros y baratos, y en el artículo 10 prevee una coordinación de las políticas nacionales pro vía de consulta permanente en conjunto con la Comisión. En síntesis, el Protocolo admite el principio de una política común referente a las reglas y condiciones, que han de regular la competencia de las diferentes fuentes de energía.

---

(1) D.O.C.E., del 30 de abril de 1964, p.1099.

(2) D.O.C.E., del 25 de feb. de 1965, p.480.

Mas tarde, la política energética fue precisada en un documento intitulado "Primera orientación para una política energética", preparado por la Comisión y aprobado por el Consejo el 13 de noviembre de 1969, (1), así como en una comunicación de la Comisión del 13 de octubre de 1972. (2).

- (d) Política de la investigación científica y desarrollo tecnológico, política regional, y política industrial común.

La política de la investigación científica y del desarrollo tecnológico ha sido planteada en la Comunicación de la Comisión del 14 de junio de 1972 (3).

Sobre la política regional es de especial importancia el proyecto de decisión del 15 de octubre de 1968 (4), que versa sobre la dotación a la Comunidad de medios apropiados de acción, y la comunicación de la Comisión al Consejo del 19 de junio de 1972.

El Memorandum de la Comisión del 18 de marzo de 1970 (5), describe la política industrial común.

- (e) La política de coyuntura.

El Tratado no tiene por objetivo la integración económica, sino solamente como lo expone el artículo segundo, el acercamiento progresivo de las políticas económicas nacionales, y con este fin establece un proceso de consulta entre los Estados miembros y la Comisión. La política coyuntural está considerada como cuestión de interés común. (6)

---

(1) III. Informe General sobre la actividad de la s Comunidades (1965) feb. de 1970, p.262

(2) Boletín de las Comunidades Europeas. Supl. N° 11, 1972.

(3) Idem., Supl. N° 6, 1972

(4) Tercer Informe General sobre la Actividad de las Comunidades, N° 298 y subs., y Boletín de las Comunidades Europeas, n° 8, p. 68, 1972

(5) Boletín de las Comunidades Europeas, Supl. N° 4, 1970

(6) Infra, Págs. 261-266

(f) La política económica a medio plazo.

El artículo 104 del Tratado establece que, "cada Estado miembro practicará la política económica necesaria, para asegurar el equilibrio de su balanza global de pagos y mantener la confianza en su moneda, velando por asegurar un alto empleo y la estabilidad de su nivel de precios". A lo que el artículo 105 le añade:

"para facilitar la realización de los objetivos enunciados en el artículo 104, los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas. Con este fin establecerán una colaboración entre los servicios competentes de sus administraciones y de sus bancos centrales. La Comisión presentará al Consejo, recomendaciones para la aplicación de esta colaboración.

Por las disposiciones antes mencionadas, el Tratado prescribe una coordinación de sus políticas económicas nacionales, por medio de una colaboración entre los servicios competentes de sus administraciones y de sus bancos centrales. La decisión del Consejo del 15 de abril de 1964 complementa relativamente las disposiciones en cuestión, al instituir "un Comité de Política Económica a medio plazo", encargado de elaborar los anteproyectos de programa de política económica, cuyas "orientaciones habrán de guiar a las Instituciones de la Comunidad, y a los Estados miembros en sus acciones..."(1).

Otras disposiciones adoptadas por el Consejo sobre esta política han sido: la del 11 de abril de 1967 (2), sobre el Primer Programa de política económica a medio plazo para el período 1966-1970; la del 12 de mayo de 1969 (3), sobre el Segundo Programa de política económica a medio plazo, y que precisa los objetivos del

---

(1) D.O.C.E. del 22 de abril de 1964, p.1031.

(2) D.O.C.E., del 25 de abril de 1967, p.1513.

(3) D.O.C.E., del 30 de mayo de 1969, N°L 129, p.1.

primero; y la del 8 de febrero de 1971 (1), que contiene el Tercer programa de política económica a medio plazo.

(g) La política presupuestal.

El artículo 105 del Tratado establece indirectamente una coordinación de políticas financieras y presupuestales de los Estados miembros. Por esta razón, el Consejo instituyó por la decisión del 8 de mayo de 1964 (2), un Comité de política presupuestal compuesto de representantes de los Estados miembros y de la Comisión, que habrá de examinar y confrontar las grandes líneas de políticas presupuestales de los Estados miembros.

(h) La coordinación de políticas sociales de los Estados miembros.

En materia social, el Tratado solo prevé una coordinación de políticas de Estados miembros, y no está comprendida en la acción de la Comunidad que define el artículo 3. Sin embargo, la existencia del Mercado Común impone un mínimo de reglamentaciones sociales, en cuanto a las actividades económicas que desborden cuadro nacional. Tal es el caso entre otras, de trabajadores emigrantes, transportes interestatales y condiciones de trabajo. Pero a falta de disposiciones expresas del Tratado, donde solamente el artículo 119 impone la igualdad de salarios a los trabajadores de ambos sexos, la Comunidad no puede intervenir en el terreno social, sino es para reestablecer el libre juego de la competencia, en la medida en que las legislaciones nacionales afecten el comercio entre los Estados miembros. Este problema está previsto en los artículos 100 a 102. Por una parte, el acercamiento

---

(1) D.O.C.E., de marzo de 1971, N°L 49, págs. 3 à 39.

(2) D.O.C.E., del 21 de mayo de 1964, p. 1205.

de legislaciones nacionales de trabajo que tiene una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del Mercado Común, es posible por decisión unánime del Consejo tomada a proposición de la Comisión; y por otra, en la ausencia del acercamiento de legislaciones, la Comunidad tiene competencia para tomar directivas, para restablecer el juego de la competencia afectada por disposiciones nacionales en vigor de carácter social. (1)

Cuando la competencia pudiera ser afectada por nuevas medidas sociales en detrimento del mismo Estado que las va a promulgar, la previsión del artículo 102 facilita la proyectada reforma, al autorizar a la Comisión, tras haber consultado a los Estados miembros, a recomendar las medidas apropiadas para evitar la distorsión. En la medida en que el Estado observe las mencionadas recomendaciones podrá obtener el beneficio del artículo 101, aunque provocará una distorsión a su pesar, pero no podrá invocar el citado artículo de no observar las recomendaciones de la Comisión. (2)

Fuera de los procesos antes mencionados, es discutible la competencia de la Comunidad para resolver problemas sociales, cuya existencia llegara a afectar el funcionamiento del Mercado Común; además, la teoría de poderes implícitos solo podría desarrollarse por medio de una práctica consolidada por la Jurisprudencia de la Corte, y por consiguiente la respuesta definitiva depende de la evolución del Derecho de la Comunidad. El Preámbulo del Tratado establece, que las Partes contratantes afirman como fin esencial a sus esfuerzos, el mejoramiento constante de las condiciones de

---

(1) TROCLET, Léon-Eli., *La Politique Sociale. Les Nouvelles, Droit des Communautés Européennes*. Bruselas, 1969, p. 946.

(2) PINTO Roger., *Objectifs propres de la CEE*. Op. cit., p. 643.

vida y empleo de sus pueblos, y en el artículo 117, los Estados miembros convienen en la necesidad de promover el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la mano de obra, al permitir su igualación en el progreso. En el análisis final, es la evolución misma de la Comunidad la que favorecerá la armonización de los sistemas sociales. Mientras tanto, la colaboración de los Estados miembros podrá lograrse mediante acuerdos bajo los auspicios de la Comisión.<sup>(1)</sup>

### 3.- Adhesión de nuevos miembros, la Asociación a la CEE, y las relaciones privilegiadas otorgadas a ciertos Estados de Ultramar.

Entre las relaciones exteriores privilegiadas de la CEE, pueden distinguirse la adhesión, la Asociación a la CEE, y las relaciones privilegiadas otorgadas a ciertos Estados de Ultramar.

#### (a) La adhesión de nuevos miembros.

La adhesión está abierta a los Estados Europeos en las condiciones determinadas por el artículo 237. Todo Estado Europeo puede pedir membresía a la CEE, con este fin, debe dirigir una petición de adhesión al Consejo, que sobre la opinión de la Comisión se pronunciará por unanimidad. Si la adhesión es aceptada por el Consejo, debe ser objeto entre los Estados miembros y el candidato, de un acuerdo que definirá las condiciones de esta admisión y las adaptaciones del Tratado de Roma que habrán de efectuarse. Este acuerdo habrá de ser ratificado por cada Estado conforme a las reglas constitucionales internas.

---

(1) PINTO Roger, Objectifs propres de la CEE. Op. cit., p. 643.



El 22 de enero de 1972 se firmó en Bruselas el Tratado de adhesión a la CEE de la Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega e Irlanda, cuyo ingreso a excepción del de Noruega, se verificó el 1° de enero de 1973. (1).

(b) La Asociación a la CEE.

Los estados terceros, aún extraeuropeos pueden por otra parte utilizar para establecer con la CEE relaciones privilegiadas, el procedimiento de Asociación previsto por el artículo 238. Según este texto, la CEE puede concluir con los estados terceros, las uniones de estados o las organizaciones internacionales, acuerdos "creando una Asociación caracterizada por derechos y obligaciones

- 
- (1) Desde el 30 de junio de 1970 se habían se abierto las negociaciones con la Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega, como países candidatos a la membresía del Mercado Común. La posición de la Comunidad frente a las candidaturas de adhesión se elaboró según un proceso comunitario: estudios preparatorios y examen de datos por la Comisión, discusiones en el Consejo, y negociaciones por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre de los Seis. Este proceso, donde la Comisión desempeñó un papel fundamental, permitió conservar la cohesión de los miembros fundadores de la Comunidad. Según las decisiones tomadas por los Jefes de Estados y Gobiernos en La Haya en dic. de 1969, los países candidatos habrían de aceptar los Tratados y sus finalidades políticas, las decisiones tomadas desde la entrada en vigor de éstos, por ejemplo los reglamentos agrícolas, y las opciones tomadas en el terreno del desarrollo.
- El 2 de feb. de 1971 se firmó un acuerdo de principios sobre la admisión de los candidatos antes mencionados, habiéndose aceptado el siguiente programa: abolición general de los derechos de aduana a realizarse en cinco etapas sucesivas de 20%, entre el 1° de abril de 1973 y el 1° de julio de 1977. La alineación del Reino Unido sobre la tarifa común exterior se realizará en cuatro etapas: 40% el 1° de enero de 1974, 20% respectivamente en las etapas de enero de 1975, 1976 y julio de 1977. Las dificultades más serias fueron las concernientes al acercamiento de precios agrícolas, sobre los cuales se firmó el acuerdo del 12 de mayo; el azúcar de los países en vías de desarrollo de la Comunidad Británica, los productos lácteos de Nueva Zelanda, y la contribución británica a los recargos financieros de la Comunidad.
- El 23 de junio de 1971 culminaron felizmente las negociaciones con

recíprocas, de acciones en común y procedimientos particulares". Dichos acuerdos son concluidos por el Consejo estatuyendo por unanimidad tras consulta al Parlamento. Si esos acuerdos implican emiendas al Tratado de Roma, deben ser adoptados según el procedimiento del artículo 236. (1)

(c) Asociación con los Países de Ultramar.

La creación del Mercado Común ha planteado el problema general de relaciones privilegiadas, que ciertos Estados miembros (sobre todo Francia) sostenían con países y territorios de ultramar. Diversas razones, tendiendo sobre todo a la solidaridad económica entre las metrópolis y los países de ultramar, se oponían a la ruptura completa de esos nexos. Pero al mismo tiempo con el consiguiente problema, que los mencionados países y territorios por ser subdesarrollados podrían representar una carga económica a las metrópolis. La doble necesidad de mantener los nexos pre-existentes, y de aliviar parcialmente a los Estados interesados de sus cargas para con los países de ultramar, inspiró las disposiciones del Tratado de la CEE. Los Países y Territorios de Ultramar fueron así asociados al Mercado Común, según un régimen de asociación sobre un estatuto concedido.

Ese estatuto había establecido entre los Países de Ultramar una distinción: primero, para los Departamentos Franceses de Ultramar (de los que participaba Argelia), el Tratado por el art. 227, declaró de pleno derecho aplicables desde su entrada en vigor, las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías,

---

(1) Los siguientes acuerdos de Asociación han sido concluidos: con Grecia (9 de julio de 1961), Turquía (12 de sept. de 1963), España e Israel (20 de julio de 1970), y Malta (1° de abril de 1971). Un acuerdo de Asociación entre la CEE y Chipre fue firmado en Bruselas el 19 de dic. de 1971 y entrara en vigor en 1973 (VI Informe sobre las Actividades de las Comunidades Europeas, 1972. p.280).

a la política agrícola (salvo el art. 40 § 4), a la liberación de servicios, a las reglas de competencia, a ciertas medidas de salvaguardia (arts. 108, 109, 226), y a las instituciones. El resto del Tratado debía aplicarse en las condiciones que el Consejo a proposición de la Comisión, establecería en un término de dos años, a partir de la entrada en vigor del Tratado.

En segundo lugar, entre los territorios de Ultramar, algunos antes de la entrada en vigor del Tratado se habían emancipado y habían accedido a la independencia. Esos territorios han conservado a veces con las antiguas metrópolis, ligas particulares. El Tratado de Roma no les es aplicable, pero no viene a modificar las relaciones entre los estados nuevos y los Estados miembros a los que están así ligados. Un protocolo especial, anexo al Tratado ha sido consignado "a las mercancías originarias provenientes de ciertos países y beneficiarias de un régimen de importación en uno de los Estados miembros". (1)

El régimen aduanero entre los nuevos estados en cuestión, y las antiguas metrópolis no ha sido modificado por el Mercado Común; pero las mercancías importadas según el régimen no están "en libre práctica" (en el sentido del art. 10 del Tratado), lo que tiene por efecto privarlos del beneficio de la libertad de comercio entre los Estados miembros.

Algunos de esos diversos países nuevos han sido objeto de una declaración de los Seis, por la cual los Estados miembros de la Comunidad, se han declarado dispuestos a proponer negociaciones, en vista a la conclusión de convenciones de asociación a la Comunidad. (2)

---

(1) Esos países son para Francia: Marruecos, Túnez, Viet-Nam, Cambodia, Laos, los establecimientos franceses del condominio de las Nuevas Hébridas; para Italia: Libia y Somalia (bajo tutela Italiana); y para Benelux : Surinam y las Antillas Holandesas.

(2) Acuerdos de Asociación han sido concluidos con Túnez y Marruecos (30 de julio de 1969).

Pero las disposiciones mas importantes del Tratado se refieren a las dependencias de ultramar ennumeradas en el Anexo IV. (1) Con esos países de ultramar, el Tratado de Roma había organizado un régimen de asociación compuesto de dos elementos : primero, la aplicación de ciertas disposiciones del Tratado a las relaciones entre el Mercado Común y los Territorios de Ultramar; y segundo, una contribución de los Estados del Mercado Común al financiamiento de inversiones en esos territorios. Esas disposiciones definidas por los artículos 131 y siguientes del Tratado fueron adoptadas, por una Convención de Aplicación concluída por cinco años y firmada al mismo tiempo que el Tratado de Roma.

Sin embargo, la mayoría de los Territorios de Ultramar así asociados al Mercado Común, obtuvieron la independencia. Las disposiciones del Tratado de Roma no ha cesado de aplicarse, pero la expiración el 31 de dic. de 1962 de la Convención de Aplicación, ha dado la ocasión de transformar el estatuto concedido en estatuto negociado.

Una Convención fue firmada el 23 de julio de 1963 a Yaoundé con los Países de Ultramar, como Estados Africanos y Malgache Asociados, en reemplazo a la Convención Anexa al Tratado de Roma. Esta primera Convención de Yaoundé fue concluída por cinco años. A su expiración, una nueva Convención de Yaoundé ha sido firmada el 29 de julio de 1969. (2)

- 
- (1) Estos son: los países que constituyen el Africa Occidental Francesa, Togo, Camerún, Madagascar, Congo Belga y Ruanda-Urundi, Somalia italiana, y diversos territorios de ultramar de la unión francesa (las Comores, San Pedro y Miquelón, etc.)
  - (2) Los signatarios: Burundí, Camerún, Rep. Centroafricana, Congo (Leopoldville), Congo (Brazzaville), Costa de Marfil, Dahomey, Nigeria, Ruanda, Senegal, Somalia, Taboad y Togo. -El Acuerdo de adhesión de la Isla Mauricio a la Convención, fue firmada en el Puerto San Luis, el 12 de mayo de 1972 (Boletín CEE, N°5/1972, punto 84, y N°7/1972, punto 63).

### § 3. Las Instituciones.

En cuanto a las Instituciones de la Comunidad, cuatro Instituciones aseguran en términos del artículo 4 la realización de los objetivos confiados a la Comunidad; un Consejo de Ministros de los Estados miembros, una Comisión Europea, una Asamblea Parlamentaria y la Corte de Justicia. El Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social que ejerce funciones consultativas.

El sistema institucional del Mercado Común es difícil a clasificar. La comunidad es mas que una organización intergubernamental, sus instituciones tienen personalidad jurídica propia y extensos poderes. Pero la Comunidad no constituye un gobierno federal, en el que los gobiernos y parlamentos nacionales están subordinados. No es posible clasificar el sistema institucional de la Comunidad bajo ninguna de las categorías de instituciones conocidas, se trata de un sistema original, el principio de una organización comunitaria. "La propiedad misma del término ""instituciones"" es dudosa, ha sido condenada por el Vocabulario de Terminología de Derecho Internacional Público, cuyo Prefacio es de J. Basdevant". (1)

Las instituciones son idénticas para las tres Comunidades. Esta identidad quedo formalmente prevista desde la Convención a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, en cuanto a la Asamblea y Corte de Justicia, fue establecida después para los órganos ejecutivos europeos. Según el Tratado del 8 de abril de 1965, el Alta Autoridad, y las Comisiones de la Comunidad Económica y de la Energía Atómica, fueron reemplazadas por una Comisión única, y fue creado un Consejo único de Ministros.

---

(1) REUTER Paul, Organisations Européennes. Presses Universitaires de France. 1970. p.244.

#### A. La delimitación de competencias de las Instituciones.

Las atribuciones de las Instituciones están conferidas limitativamente, pero reforzadas bajo ciertas condiciones que la jurisprudencia ha reforzado. El límite de competencias de las instituciones comunitarias, tiene por objeto definirlas en cuanto a los Estados miembros y las instituciones entre sí. Por lo general, el primer objeto antes citado es el mas importante, salvo algunos casos como el de representación en cuestión de relaciones exteriores. (1)

La delimitación de competencias obedece especialmente a tres razones : primero, la competencia de la Comunidad es de atribución y no implícita, no obstante la frecuente liberalidad de la jurisprudencia de la Corte. Esto se debe a que el Tratado ofrece ciertas facilidades de revisión que en otra forma serían inútiles, teniendo además que ser respetada la cooperación intergubernamental conforme a la intención de los autores del Tratado. (2)

Quizá hubo una tímida indicación en favor de la teoría de poderes implícitos en el asunto 8-55 (3), pero la Corte se retractó en los asuntos 20-59 y 25-59, al afirmar que las disposiciones que derogan del derecho internacional clásico deben ser de interpretación estricta (4).

---

(1) Idem. p.245

(2) Ibidem. p.245

(3) Corte de Justicia. Asunto 8-55. Vol.II, págs.263 y 305.

(4) Corte de Justicia. Volumen VI, págs.692 y 760.

En segundo lugar, las competencias comunitarias solo se delegan excepcionalmente. En cuanto al ejercicio por los órganos subsidiarios de la Comunidad sobre competencias de ésta (1), la Corte ha dictado formulas que han marcado rumbos a la jurisprudencia y práctica de la Comunidad : una delegación no puede conferir autoridad delegada, de poderes diferentes a aquellos que en virtud del Tratado, posee la autoridad que delega, especialmente en lo referente a las garantías de motivación, publicidad y recursos contenciosos. La delegación solo es posible por poderes de ejecución, exactamente definidos y completamente controlados por el uso, con exclusión de todo poder que comprenda apreciaciones discrecionales y una responsabilidad propia. Y finalmente, la delegación debe respetar el equilibrio de poderes característicos de la estructura institucional de la Comunidad, garantía fundamental otorgada por el Tratado.

La tercera razón, por la que están delimitadas las competencias de las instituciones se debe a que el Tratado soluciona por procedimientos precisos, la flexibilidad y la evolución de la competencia comunitaria. El Tratado es un "traite cadre" cuya aplicación requiere toda una legislación, y donde pocos elementos están determinados por el Tratado mismo. Las opciones están abiertas al legislador comunitario, quien extenderá según sea conveniente, mas o menos la mencionada competencia. (2)

La flexibilidad del Tratado tiene numerosas aplicaciones. Así, el ejercicio de la competencia legislativa puede ser mas o menos

---

(1) Lagrange M., Les Pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du Traité de Paris. Revue de Droit Public. 1961, p.40.

(2) Reuter Paul, Op.cit., p.247.

intenso, esto es, plantear reglas mas o menos amplias. En materia agrícola la competencia potencial de la Comunidad es muy vasta, pero solo es efectiva en una medida muy variable según el grado de las intervenciones comunitarias. La competencia del artículo 100 respecto al acercamiento de legislaciones, es también potencialmente vasta, pero solo pesa sobre los Estados en cuanto que es ejercida y como lo sea, pues prevee directivas, que según su contenido limitarán mucho o poco la competencia de los Estados. (1)

En lo referente a las funciones de ejercicio, el legislador puede dejarlas a las autoridades nacionales, sometiendo a éstas a la supervisión de la Comisión. Este es un proceso de administración indirecta, a menudo recomendable; sin embargo, en un momento dado el legislador puede confiar la ejecución a las autoridades comunitarias. Lo mismo sucede en lo referente al control jurisdiccional. Con excepción de las competencias atribuidas por el Tratado a la Corte, el papel de ésta depende en muchos casos de la elección que haga el legislador comunitario. (2)

Dentro de las cuatro instituciones comunitarias pueden distinguirse dos órganos de impulsión y dirección : el Consejo y la Comisión; y dos órganos de control : el Parlamento y la Corte de Justicia. El Comité Economico y Social contribuye a asociar los medios profesionales al desarrollo de la Comunidad. El diálogo Comisión-Consejo es el centro motor del sistema institucional de las Comunidades, y presenta tal vez su aspecto mas original.

---

(1) Idem. p.248

(2) Ibidem. p.248.



## 1.- El Consejo.

### (a) Funciones.

El Consejo tiene por objeto promover la coordinación económica de las políticas de los Estados miembros, dispone de poder legislativo, y ejerce funciones gubernamentales superiores.

#### i) Promoción de la coordinación económica de las políticas de los Estados miembros.

Según el artículo 6, la coordinación de las respectivas políticas económicas, para alcanzar los objetivos del Tratado, es responsabilidad de los Estados miembros en cuanto tales. (1) Con este fin el Tratado confiere al Consejo en muchos casos (2), un poder de decisión que toma la forma de reglamentos o directivas.

#### ii) Poder Legislativo.

El Consejo tiene poder legislativo. Esto es, tiene autoridad para dictar las normas que han de obligar a los Estados, y en ciertos casos a los particulares, en materias relativas a la unificación económica de la Comunidad. No obstante las limitaciones a este poder, se trata siempre de un poder de legislación. Además, el Tratado establece en varios artículos, que las disposiciones dictadas por el Consejo, pueden versar sobre asuntos o materias que tienen efecto en los Estados miembros de leyes nacionales. La legislación comunitaria toma la forma de reglamentos o directivas según el caso. Este poder no tiene mas que un carácter reglamentario, porque consiste en la ejecución del Tratado, pero

---

(1) Además, la mencionada responsabilidad está especificada de manera general en el art. 145, y entre otros y de manera particular, en los arts. 105, 107, 118 y 220

(2) Este es el caso de los arts. 49, 56-2, 70, 100, 101, 103, 111, 116, etc.

tomará un carácter legislativo tras la transición.(1)

iii) Funciones gubernamentales superiores.

Por último, el Consejo ejerce funciones gubernamentales superiores, que pueden presentar en su forma material un carácter general, o sea no necesariamente legislativo.(2)

(b) Composición y sistemas de votación.

El Consejo está formado por los representantes de los Estados miembros, cada Gobierno le delega uno de sus miembros. Para las deliberaciones, un miembro puede hacerse representar por un funcionario, pero solo puede delegar su derecho de voto en otro miembro del Consejo. En la práctica, el Consejo puede según los asuntos del orden del día, reunir a ministros responsables de diferentes departamentos ministeriales. La Presidencia del Consejo se ejerce por tres meses de manera circulante, según el orden alfabético de los Estados representados. Por lo general, la Comisión está representada en las reuniones del Consejo. Los miembros de éste están acompañados de funcionarios y expertos.

Tras las deliberaciones del Consejo, sus miembros proceden a una votación y no a un compromiso diplomático, que estaría formado por condiciones y reservas. Sin embargo, a veces en

---

(1) REUTER Paul., Op. cit., p.248.

(2) Algunos ejemplos son los siguientes : la conclusión de acuerdos en materia de relaciones exteriores del art.113; los casos donde el Consejo puede completar el Tratado de los arts.84-2, 126-b y 235, o modificarlo, arts. 7, 14 y 33. Régimen de idiomas, 217; establecimiento de la lista de material de guerra, artículo 223, según la Decisión no publicada del 15 de abril de 1958; proposición de una nueva convención con los países de Ultramar, 136; decisiones importantes respecto a la unión aduanera, arts.8, 25, 28, 45, 70, 76, 93, 98, 108, 109.

algunas consultas al Consejo, la reunión termina sin votación. Según el art. 148, la abstención de miembros presentes o representados, no impide la adopción de medidas por unanimidad. Las modalidades en votación varían según las materias, en ciertos casos se exige votación unánime, en otros simple mayoría, y en otros votación calificada. (1)

Según el art. 148-1, la simple mayoría constituye la solución de principio, pero no es de aplicación frecuente. La solución mas común es la de mayoría calificada y la unanimidad, que fue reemplazada progresivamente por la mayoría calificada, y en gran número de casos, conforme se avanzó en las etapas del Tratado. Cabe hacer notar, que las reglas por mayoría no son siempre aplicadas, porque la mas de las veces el Consejo busca la unanimidad de sus miembros, lo que lleva al estado minoritario a sumarse a la decisión final. Las oposiciones prolongadas han sido hecho públicas, sobre todo en cuestión de impuestos y política atómica. (2)

Si bien el Consejo decide en la mayoría de los casos por unanimidad, y sin estar obligado a recibir proposiciones de otras Instituciones comunitarias, según el art. 162 debe solicitarles opiniones o sugerencias, y según el art. 155 recibirlas espontáneamente.

---

(1) Tras la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a la CEE, los votos de los miembros del Consejo han quedado afectados por la ponderación siguiente : diez para cada uno de los siguientes Estados, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; cinco para Bélgica y cinco para los Países Bajos; tres para Dinamarca y tres para Irlanda; dos para Luxemburgo. Total 58. La mayoría calificada, en caso de decisión sobre proposición de la Comisión, es lograda cuando la proposición ha recogido al menos 41 votos. Si el Consejo delibera sin proposición de la Comisión, una decisión es adquirida exclusivamente, si los 41 votos necesarios expresen el voto favorable de al menos seis miembros.

(2) REUTER Paul., Op.cit. p.250.

## 2.- La Comisión.

### (a) Funciones

Waelbroeck agrupa en cuatro las funciones de la Comisión :  
guardiana de Tratados, poder de iniciativa, poder de gestión  
y negociadora de la Comunidad. (1)

#### i) La Comisión en tanto que guardiana de Tratados.

El Tratado otorga a la Comisión importantes poderes, para  
velar la ejecución por los Estados miembros de sus obligaciones.  
Así, por lo general corresponde a la Comisión el poder otorgar  
a un Estado miembro en dificultades, la autorización para  
tomar medidas de salvaguardia; sin embargo, en ciertos casos,  
la decisión de la Comisión puede ser reformada por el Consejo. (2)

La vigilancia que la Comisión realiza, para que los Estados miem-  
bros no falten a sus obligaciones, se realiza en dos fases, una  
administrativa y otra jurisdiccional.

Primero, en la fase administrativa, si la Comisión estima que  
un Estado miembro ha faltado a sus obligaciones, lo pone en  
situación de presentar sus observaciones. En este nivel, el asunto  
puede resolverse amistosamente, al convencer el Estado en cues-  
tión a la Comisión, que no ha habido incumplimiento, o reconociendo  
la opinión de la Comisión, eliminando el incumplimiento. Si el  
asunto no puede resolverse en esta forma, la Comisión habrá de  
dirigir al Estado en causa una "opinión motivada", poniéndole un

---

(1) WAELBROECK Michel, Les Efforts d'intégration en Europe et en  
Amérique Latine. Les aspects juridiques : Les institutions. Université  
Catholique de Louvain. Colloque sur "les efforts d'intégration en  
Europe et en Amérique Latine" Lovania, marzo de 1973, copia mim.  
pags 12 a 24.

(2) Infra. pags.

límite para eliminar el incumplimiento. Como su nombre lo indica, la "opinión motivada" no es obligatoria, es un acto por el cual la Comisión explica las razones, por las cuales estima que el Estado ha violado el Tratado. (1)

Si el Estado elimina el incumplimiento en el término fijado, el asunto concluye. Si no, la Comisión puede llevar el caso ante la Corte de Justicia, empezando así la fase jurisdiccional.

Segundo, en la fase jurisdiccional, la instancia se produce a petición de la Comisión. El Tratado prevee que la Comisión "puede actuar", de donde resulta que si la Comisión estima que no es oportuno recurrir a la Corte, porque por ej., es seguro que el Estado eliminará el incumplimiento, y que en un recurso a la Corte solo complicará la situación, puede abstenerse del uso de esta facultad.

La Corte se pronuncia por sentencias. Si reconoce la existencia de un incumplimiento, el Estado en cuestión debe tomar las medidas que implica la ejecución de la sentencia. En la práctica, la Comisión ha ejercido su papel de guardiana de los Tratados con gran vigilancia. Ha recurrido a la Corte regularmente para hacer constatar infracciones cometidas por los Estados miembros. Hasta el presente, la Corte ha confirmado el punto de vista de la Comisión en todos los casos a excepción de tres.(2) Sin embargo, a menudo no es necesario que la Comisión recurra a la Corte. En la mayoría de los casos los asuntos se resuelven amistosamente.(3)

---

(1) WAELBROECK Michel., Op.cit., p.13.

(2) Corte de Justicia, sentencia del 10 de marzo de 1969, asunto 7-69, Italia contra la Comisión CEE, Recueil de la Jurisprudence, T.XVI, p.111 y sig.;  
Sentencia del 17 de febrero de 1970, asunto 31-69, Italia contra la Comisión CEE, Recueil, T.XVI, p.25 y  
Sentencia del 9 de julio de 1970, asunto 26-69, República Francesa contra la Comisión CEE, Recueil T.XVI, págs 565 y sig.

(3) WAELBROECK Michel., Op.cit., p.14.

ii) Poder de iniciativa.

En cuanto a los poderes de iniciativa, prácticamente todas las acciones previstas en vista de la relación de los objetivos del Tratado, exigen que la Comisión comience por someter una proposición al Consejo sobre la que éste se pronuncia, en los casos necesarios, tras consulta al Parlamento o al Comité Económico y Social. Desde el punto de vista político, este poder de iniciativa reviste una gran importancia. (1)

En efecto, sin proposición de la Comisión, el Consejo no puede proceder, su solo recurso en este caso, consiste en invitar a la Comisión a someterle proposiciones. (2) Además, el Tratado refuerza la posición de la Comisión en sus relaciones con el Consejo, al prever en el art. 149, que el Consejo no puede tomar un acto constitutivo de enmienda de una proposición de la Comisión, sino por votación unánime.

iii) Poder de gestión.

El Tratado contiene una alusión discreta en referencia al poder de gestión de la Comisión, al prever en el art. 115, que la Comisión "ejercerá las competencias que el Consejo le confiere por la ejecución de las reglas que éste establezca". Esta reserva se explica por el hecho que el Tratado constituye un "traité-cadre", que solo fija en numerosos casos objetivos a alcanzar, y previsiones de procedimientos, que permitan la adopción de disposiciones necesarias para los fines en cuestión. Por tanto, solo ha sido razonable confiar al Consejo, a proposición de la Comisión, y tras consulta de

---

(1) Idem, p.15

(2) Artículo 152 del Tratado.

presentarse el caso, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, la responsabilidad principal de la adopción de reglas necesarias de fondo. (1)

El Problema de los poderes de gestión de la Comisión, se ha planteado en cuanto a la adopción de las reglas de fondo. Ha parecido en efecto, que el Consejo no era el órgano apropiado para tomar numerosas medidas generales o individuales, requeridas en vista a la aplicación de las reglas que adoptaba, ni de su adaptación a las condiciones rápidamente cambiantes, ante las cuales aquellas habían sido tomadas. (2)

La solución mas simple ha consistido, en conferir poderes de ejecución a la Comisión, y es lo que se ha hecho en casos numerosos. No obstante, el Consejo no pretende renunciar a la posibilidad de controlar las aplicaciones otorgadas a la Comisión. Esta es la razón por la que se han creado muchos comités consultivos (3), compuestos de representantes de administraciones nacionales, y encargados de opinar sobre las decisiones consideradas por la Comisión.

Aunque en ciertos casos la opinión antes mencionada ha sido solo consultiva, en la mayoría de las hipótesis, el Consejo se ha reservado el derecho de evocar el asunto y tomar eventualmente una decisión diferente, en el caso que la Comisión no haya seguido la opinión del respectivo comité. (4)

---

(1) WAELBROECK Michel., Op.cit., p.18.

(2) Idem. p.19

(3) Como ejemplo sobresaliente, el Comité Consultivo sobre ententes y posiciones dominantes, establecido por el art. 10-III del Reglamento 17 del 16 de feb. de 1962. D.O.C.E. del 21 de feb. de 1962, N° 13.

(4) WAELBROECK Michel, Op.cit., p.19.

iv) La Comisión como negociadora de la Comunidad.

El Tratado atribuye a la Comisión, la misión de negociar acuerdos internacionales entre la Comunidad y países terceros.

La Comisión dispone del monopolio del poder de negociación. El Consejo no puede sustituirla por otro órgano, ni los Estados miembros aunque actuando conjuntamente, podrían negociar un acuerdo internacional con países terceros, en materia objeto de las competencias comunitarias. La sentencia del 31 de marzo de 1971 (1), amplió considerablemente las competencias reconocidas a la Comisión.

No obstante lo anterior, "la práctica ha limitado seriamente el ámbito de los poderes de negociación de la Comisión. Los arts. 111 y 113; establecen que la Comisión debe ser autorizada por el Consejo antes de iniciar negociaciones concernientes a acuerdos tarifarios y comerciales, y que estas negociaciones deben

---

(1) En dicha sentencia, la Corte comienza por afirmar que la Comunidad dispone de capacidad para establecer lazos contractuales con los países terceros, "en toda la extensión del campo de los objetivos definidos en la I Parte del Tratado". En vista a fijar, en un caso determinado la competencia por la Comunidad de concluir acuerdos internacionales, conviene tomar en consideración "el sistema del Tratado, así como sus disposiciones materiales". Tal competencia resulta "no solamente de una atribución explícita por el Tratado... sino que puede derivar igualmente de otras disposiciones del Tratado y actos tomados, en el contexto de estas disposiciones, por las Instituciones de la Comunidad". Toda vez que la Comunidad haya tomado disposiciones instaurando, bajo cualquier forma reglas comunes, los Estados miembros no están mas en derecho, tratándose individual o colectivamente, de contraer con los Estados terceros obligaciones afectando estas reglas.

- Corte de Justicia, sentencia del 31 de marzo de 1971, asunto 22-70. Comisión- AETR, Recueil de la Jurisprudence, T. XVII, págs. 263 y sig.



deben ser conducidas por la Comisión, en consulta con un Comité especial designado por el Consejo para asistirle en esta tarea, y en el cuadro de las directivas que el Consejo le dirija. Este procedimiento ha sido ampliado por un razonamiento de "*minore ad majus*", a los acuerdos de asociación previstos por el art.238".(1)

(b) Composición;

Desde la entrada en vigor del Tratado de Adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, el 1° de enero de 1973, la Comisión está integrada por 13 miembros.

Los miembros de la Comisión deben ser escogidos en razón de su competencia general, y ofrecer toda garantía de independencia. Deben ejercer sus funciones sin solicitar, ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo, debiendo abstenerse de todo acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada Estado miembro está comprometido a respetar ese carácter, y a no pretender influenciar a los miembros de la Comisión en el cumplimiento de su misión. (2)

En principio, la nacionalidad de los miembros de la Comisión es indiferente, con la limitación que no debe haber mas que nacionales de los Estados miembros y comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros.(3) "Sin embargo, en virtud

---

(1) WAELBROECK Michel, Op.cit., p.23.

(2) Tratado del 8 de abril de 1965, institutivo del Consejo y Comisión únicas de las Comunidades Europeas, llamado Tratado de Fusión. Art.10-II.

(3) Tratado de Fusión. Art.10-I.

de un *modus vivendi* entre los Estados miembros, desprovisto de carácter jurídico obligatorio, está previsto que los grandes estados (el Reino Unido, Alemania, Francia e Italia) dispongan de dos miembros, mientras que los pequeños (Benelux, Dinamarca e Irlanda) de uno". (1)

Los miembros de la Comisión son elegidos de común acuerdo por un término de cuatro años por los gobiernos de los Estados miembros y no por el Consejo. Este sistema de designación tiene tres implicaciones : primero, que la Comisión no está sometida orgánicamente al Consejo; segundo, que la nominación de los miembros de la Comisión es un acto político mayor, para el cual es necesario el acuerdo de cada uno de los gobiernos en su conjunto, y no solamente del ministro participante a la reunión del Consejo; y tercero, que la selección de los miembros de la Comisión debe obtenerse por el acuerdo de cada uno de los gobiernos, y no solamente del gobierno de donde proviene el sujeto en cuestión. (2)

El Presidente y los Vicepresidentes de la Comisión son designados por el mismo procedimiento de entre los miembros de ésta, por un período de dos años.

En la práctica cada gobierno propone uno o dos candidatos de su nacionalidad (según el número de puestos reservados a su nacionalidad por el *modus vivendi* antes descrito), y los otros gobiernos se limitan a indicar su acuerdo sobre esta proposición, sin discutirla ni criticarla. Solo la selección del Presidente y de los Vicepresidentes son el objeto de una deliberación común. Esta práctica

---

(1) WAELBROECK Michel, Op. cit., p. 10.

(2) Idem. Págs. 10 y 11.

tiende a transformar a los comisarios en representantes de sus gobiernos, aún cuando están encargados de representar el interés común. (1)

### 3. - El Parlamento.

#### (a) Funciones.

El Parlamento Europeo tiene las siguientes funciones : moción de censura, autoridad normativa, poder de plantear preguntas a la Comisión, y poder presupuestal.

##### i) La moción de censura.

El Parlamento puede censurar a la Comisión por la mayoría de dos terceras partes de sus votos expresos, y por la mayoría de sus miembros. Tras dicha censura, la Comisión debe renunciar en conjunto, aunque puede continuar despachando asuntos hasta su reemplazo. Sin embargo, esta forma de control no es la mas importante, y solo ha habido una tentativa de censura a la Comisión. (2) Esto se debe sobre todo, a que la preocupación constante del Parlamento no ha sido tanto el fortalecimiento de sus poderes, sino la misma integración europea, por lo que ha sostenido mas que atacado a la Comisión. Quizá sus expresiones mas

---

(1) Ibidem. p.11.

(2) Se trata de la moción planteada por M. Spenale, miembro del grupo socialista del Parlamento el 16 de nov. de 1972. La moción reprochaba a la Comisión, no haber presentado al Consejo proposiciones para aumentar los poderes presupuestales del Parlamento, no obstante su compromiso contraído por el Tratado de Luxemburgo del 22 de abril de 1972, de depositar proposiciones sobre la materia, en un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado. La moción de M. Spenale fue retirada tras un debate en el que el Presidente de la Comisión M. Mansholt, hubo de justificar la posición de ésta.  
-Memorándum sobre los procedimientos y prácticas del Parlamento Europeo, 16 de enero de 1973. Citado por Waelsbroeck, Michel, en Op.cit., p.27.

críticas tuvieron lugar en 1959, en el transcurso de los debates sobre la crisis del carbón, pero aquellas se manifestaron mas por abstenciones que por votos hostiles (1).

ii) La autoridad normativa.

En cuanto a la autoridad normativa del Parlamento, este participa en el proceso de revisión de los documentos constitutivos, y es consultado en materia legislativa. La participación del Parlamento en la revisión de documentos constitutivos, lo hace partícipe del poder constituyente, pues según el espíritu del art. 236, la revisión estaría excluida por procesos contrarios a los previstos por el Tratado.

El Parlamento no está llamado por el Tratado, que a dar opiniones sobre las proposiciones de reglamentos, directivas y decisiones sometidas por la Comisión al Consejo. Cuando el Tratado prevee que tales opiniones deben recogerse, la omisión de consulta al Parlamento constituirá una violación de forma substancial, y podría entrañar la anulación del acto por la Corte de Justicia. A veces, aunque la consulta al Parlamento no esté formalmente prevista por el Tratado, el Consejo lo consulta a título facultativo. (2)

El Informe Vedel (3) ha propuesto atribuir al Parlamento un poder

---

(1) D.O.C.E., 59/560, Sesiones del 14 de abril de 1959 y subsiguientes.

(2) WAELBROECK Michel, Op.cit., pags 28 y 29.

(3) Boletín de las Comunidades Europeas, Suplem. 4-72, p. 59 Redactado por 14 profesores de Derecho Público de los Estados miembros, nombrados por la Comisión para examinar el problema del aumento de competencias del Parlamento.

de codecisión que compartiría con el Consejo. (1)

iii) Poder de plantear preguntas a la Comisión.

El poder de los miembros del Parlamento de plantear preguntas escritas u orales a la Comisión (2), reviste gran importancia. Ello permite llamar la atención de la opinión pública, sobre la falta de un Estado miembro, la Comisión o el Consejo. A menudo las preguntas incitan a la Comisión a actuar en virtud de la publicidad que les es dada.(3)

Por otra parte, según el art.140 del Tratado, el Consejo puede hacerse oír en el Parlamento. De hecho, desde 1959 ha habido contactos periódicos por la presencia de representantes del Consejo al Parlamento, comunicaciones orales y coloquios sin debates. Desde 1959 se estableció la práctica de preguntas escritas, y desde 1962, preguntas orales con debate pero sin votación. "En la práctica, el Consejo responde siempre a las preguntas del Parlamento, pero

---

(1) A Waelbroeck no le parece que esta solución pudiera ser aceptada, dada la lentitud con que el Consejo podría adoptar decisiones, al tener que tomar en cuenta en demasía los intereses nacionales divergentes. La solución que propone consiste en reconocer al Parlamento el poder de tomar una decisión, cuando el Consejo no se pronuncie en un término razonable. De presentarse el caso, la responsabilidad de recurrir al Parlamento podría confiarse a la Comisión. Así mismo, ese poder podría limitarse a las materias sobre las que el Tratado prevee, que el Consejo se pronuncie por mayoría simple o calificada.

- Waelbroeck, Michel., Op.cit., págs.29-30.

(2) Las preguntas y respuestas escritas son publicadas en el Diario Oficial, Serie de Comunicaciones; mientras que las preguntas y respuestas orales son publicadas en los "Debates del Parlamento Europeo", que constituye un anexo del Diario Oficial.

(3) WAELBROECK Michel., Op.cit., p.30.

a menudo en forma evasiva e incompleta".(1)

iv) El poder presupuestal.

En cuanto al poder presupuestal, el art. 201 prevee la posibilidad de reemplazar las contribuciones financieras de los Estados miembros, por "recursos propios, especialmente por cuentas provenientes de la tarifa aduanera común, cuando ésta haya sido definitivamente constituida". Para la creación de tales recursos propios, el Tratado prevee proposiciones de la Comisión al Consejo, tras las cuales el Consejo instituyendo por unanimidad, y tras consulta al Parlamento sobre las proposiciones "dictará las disposiciones en las que recomendará la adopción por los Estados miembros, conforme a sus respectivas reglas constitucionales".

A este respecto, la Decisión del Consejo del 21 de abril de 1970 (1), ya ratificada por los Estados miembros y en vigor desde el 1° de enero de 1971, prevee que en el término de un período de transición de cuatro años, la Comunidad sea totalmente financiada por sus propios recursos. (2).

---

(1) D.O.C.E. del 28 de abril de 1970, N°L 94/23.

(2) La aplicación del programa presupuestal se realizará en la siguiente forma :

- afectación de la Comunidad de las porciones agrícolas a partir del 1° de enero de 1971;
- afectación progresiva de la Comunidad de los derechos de aduana a partir del 1° de enero de 1971;
- cubrimiento, por un período transitorio, del resto por contribuciones nacionales; y
- reemplazos en período normal ( a partir de 1975) de las contribuciones, por cuentas correspondientes a una tasa uniforme, basadas sobre el impuesto sobre el valor añadido armonizado.

Idem.

Con la atribución de recursos propios a la Comunidad, los poderes del Parlamento han sido reforzados. Según el Tratado, el Parlamento solo podía opinar sobre el proyecto del presupuesto, ya que solo el Consejo estaba habilitado a adoptar tal presupuesto definitivamente, y no tenía por qué seguir la opinión del Parlamento ni darle explicaciones. Este sistema era justificable, en cuanto la Comunidad estuviera financiada por los recursos de los Estados miembros, dado que los parlamentos nacionales debían pronunciarse sobre la contribución de sus respectivos estados. Tras la atribución a la Comunidad de recursos propios, los Parlamentos nacionales no han de intervenir mas, haciéndose necesario substituir ese control por el parlamentario a nivel europeo. (1)

El control presupuestal del Parlamento ha sido instituido por el Tratado de Luxemburgo, del 22 de abril de 1970, que entró en vigor el 1° de enero de 1972. Dicho Tratado instituye un procedimiento presupuestal diferente por el período del 1° de enero de 1973 al 31 de dic. de 1974 (durante el cual las comunidades no estarán aún integralmente financiadas por sus propios recursos), y por el período siguiente al 1° de enero de 1975 (fecha a partir de la cual, las Comunidades serán exclusivamente financiadas por recursos propios). (2)

---

(1) WAELBROECK, Michel., Op. cit., p.32.

(2) El Tratado de Luxemburgo distingue dos categorías de gastos: las que derivan obligatoriamente de los Tratados o actos sentenciados en virtud de ellos, que incluyen sobre todo los gastos necesarios para el financiamiento de la política agrícola común, así como los derivados en general de las presentes o futuras políticas comunes. Y por otra parte, los gastos administrativos, esto es, los necesarios para el funcionamiento administrativo de las Instituciones. En lo referente a los primeros gastos antes mencionados, el Parlamento

(b) Composición.

El Parlamento está formado por representantes de los pueblos de los Estados miembros, delegados por y de entre la membresía de los parlamentos nacionales. Su aspecto mas interesante es el de la reagrupación de sus miembros por convicciones políticas, como demócratas cristianos, socialistas, liberales, etc. Del partido comunista solo el grupo italiano está representado desde enero de 1969.

Según el art. 140 del Tratado CEE, el Parlamento ha de elegir entre sus miembros, a su Presidente y al grupo de trabajo de éste. Salvo disposiciones contrarias del Tratado, el Parlamento vota sobre la mayoría absoluta de los sufragios, y su reglamento interno fija el quórum.

---

solo puede presentar "proposiciones de modificación", que el Consejo es libre de aceptar o rechazar. Si el Consejo las rechaza, debe explicar al Parlamento el resultado de sus deliberaciones, e informarle de lo ocurrido respecto a las proposiciones de modificación.

En lo referente a gastos administrativos, el Tratado prevee la posibilidad que el Parlamento introduzca enmiendas, a ser examinadas por el Consejo. Si este no estatuye por mayoría calificada en 15 días, las enmiendas son definitivamente adoptadas. La exigencia de la mayoría calificada favorece la posición del Parlamento. Si el Consejo, en un término de 15 días, modifica las enmiendas introducidas por el Parlamento, el proyecto de presupuesto regresa a éste, el cual dispone de una última palabra : estatuir en última instancia sobre las modificaciones del Consejo, por doble mayoría de sus miembros, y dos quintas partes de los sufragios expresados.

- Art. 203 § 5-III del Tratado de Roma, como quedó modificado por el Tratado de Luxemburgo.



#### 4.- La Corte de Justicia.

##### (a) Funciones.

La Corte de Justicia tiene como misión general "asegurar el respeto del derecho y la aplicación del Tratado" (art.164).

La Corte es principalmente competente en materia contenciosa, aunque también ejerce atribuciones que no son contenciosas. En cuanto a lo contencioso, contiene característicos recursos individuales, que pueden agruparse según su objeto, siendo las categorías mas especiales, los recursos en anulación, interpretación y reparación. (1)

Entre las atribuciones no contenciosas, algunas tienen como objeto su propia administración y son confiadas por su parte a su presidente; otras son reglamentarias, y en ella la Corte establece un reglamento de procedimientos con la aprobación unánime del Consejo (art. 9-3 del Tratado del 9 de abril de 1965); y otras están ligadas a la administración de la justicia. El Tratado prevee casos particulares, en los que ciertos actos solo son posibles bajo una opinión favorable de la Corte (art.228).

El derecho de la Comunidad tiene carácter de derecho público (2), su papel esencial es el de asignar y reglamentar las competencias de los diversos órganos comunitarios. Su control tiene por principal objeto verificar la regularidad de los actos de los órganos comunitarios, especialmente por medio del recurso contencioso en anulación, que ha alcanzado gran desarrollo; y accesoriamente por otros procedimientos como el contencioso de responsabilidad, o el

---

(1) REUTER Paul., Op.cit., p.248

(2) 1/54, Recueil de la Jurisprudence, Vol. I, p.24.

de una apreciación de la regularidad por vía de excepción.(1)

El recurso en anulación consiste en la nulificación total o parcial de una decisión incriminada y no de su reforma. Si el recurso en anulación tiene fundamento, la Corte declara nulo y noavenido el acto contestado, y la institución de donde emanó el acto en cuestión, debe tomar las medidas necesarias que implique la ejecución de la sentencia. El mencionado recurso está abierto a los Estados miembros, a los órganos comunitarios, y en ciertos casos a las personas físicas y morales. Además, abarca no solo los actos de la Comunidad, sino también la ausencia de decisiones, el silencio o la abstención.(2)

Los particulares, personas físicas o morales, pueden disponer del derecho a recurso contra las decisiones comunitarias. El Tratado solo admite el recurso directo de particulares contra los actos individuales de los que son destinatarios, así como contra los que adoptados bajo la apariencia de una decisión dirigida a otra persona, les concierne directa e individualmente.(3) Sin embargo, los particulares pueden utilizar vías de recursos indirectos, la Corte se las ha abierto en varias sentencias al haber decidido que ciertos artículos del Tratado y decisiones comunitarias, originan derechos en favor de los particulares, de los que éstos pueden valerse ante sus respectivas jurisdicciones nacionales.(4)

Además, el recurso de interpretación, obligatorio o facultativo, amplía considerablemente la acción de la Corte y aumenta las

---

(1) REUTER Paul, Op.cit., p.249.

(2) Brinkhorst/Schermers, Judicial Remedies in the European Communities. Londres, 1969, págs 18-19.

(3) - Sentencia del 15 de julio de 1963 (Plaumann contra la Comisión CE asunto 25/62 - Recueil de la Jurisprudence, Vol.IX, p.197;  
- Sentencia del 2 de julio de 1964 Glucoseries Réunies contra la Comisión - Asunto 1/64 - Recueil vol.X, p.811

(4) Corte de Justicia- Sentencia del 5 de feb. de 1963. Asunto Van Gend en Loon Asunto 26/62 Recueil T IX, págs 24-25.

garantías de los particulares contra las interpretaciones divergentes del texto del Tratado y las decisiones de la Comunidad. Cuando llegare a presentarse en el curso de un proceso ante una jurisdicción nacional, una pregunta sobre la interpretación del Tratado o de una decisión comunitaria, compete a la Corte aportar la mencionada interpretación (art.177). Bajo la hipótesis antes mencionada, el Tribunal nacional podrá sobreseer para juzgar y pedir la interpretación necesaria. Así debiera hacerlo si dicta en última instancia (1); el recurso de interpretación es igualmente obligatorio para las instancias supremas y facultativo para las intermediarias. (2) La Corte al ser interrogada solo debe responder a preguntas abstractas, interpretar el derecho comunitario y no aplicarlo. (3) Su interpretación no corta el litigio, y su aplicación es de la única competencia del juez que la apelo.

- 
- (1) Corte de Justicia. Sentencia del 15 de julio de 1964, Costa-ENEL, Asunto 6/64. Recueil de la Jurisprudence, T.X, p.1158.
  - (2) Corte de Justicia, sentencia del 27 de marzo de 1963. Da Costa y Schaake contra la Admon. Fiscal Holandesa, Asuntos consolidados 28-30. Recueil de la Jurisprudence, T.IX, Págs. 75-77
  - (3) - Corte de Justicia del 6 de abril de 1962. Asunto Bosch, Asunto 13/61, Recueil de la Jurisprudence. T.VIII, p.106  
 - Corte de Justicia del 5 de Feb. de 1963, Asunto Van Gend en Loos, Asunto 26/62. Recueil de la Jurisprudence, T.IX, págs. 21-22, 25-26.

#### § 4. Tareas por realizar.

La integración económica es un proceso esencialmente complejo. Esto se debe a múltiples razones, entre las que pueden destacarse : el de la compatibilización de intereses nacionales resultantes de estructuras, situaciones coyunturales, e instrumentos de acción concebidos en función de las realidades de los respectivos países, y no siempre coherentes entre sí.

Consiguientemente, no es de sorprender que subsistan en la Comunidad Económica Europea problemas de gran magnitud, cuya solución es esencial para que los objetivos del Tratado de Roma sean plenamente alcanzados, y para que los países que lo suscribieron constituyan una auténtica comunidad económica. Desde luego, la reciente ampliación de la CEE, tendrá una influencia definitiva en la clase de soluciones que se apliquen, en la medida que los nuevos miembros deberán aun beneficiarse de un período de transición para la plena vigencia en sus respectivos territorios, y en cuanto que los intereses particulares de los adherentes exigirán una consideración especial por parte del conjunto. (1)

Aunque los obstáculos tarifarios a los movimientos de mercancías quedaron suprimidos desde el 1° de julio de 1968, e instaurada la tarifa aduanera común, quedan una serie de obstáculos no tarifarios, por lo que persisten tareas por realizar para la plena vigencia de la unión aduanera : tales como la supresión de los últimos

---

(1) ARAGAO José Ma., La integración económica en Europa. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina. Marzo de 1963, copia mimeograf, págs.21-22.

impuestos de efecto equivalente a los derechos de aduana y el acercamiento de legislaciones aduaneras. (1)

Por otra parte, aún queda mucho por realizar sobre el problema general de eliminación a los obstáculos técnicos a los intercambios, resultantes de disparidades entre disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas. Parece que éstos solo excepcionalmente llegan a crear graves obstáculos a los intercambios; sin embargo, por provenir de costos de producción, producen un desperdicio económico, un tanto mas inútil, en cuanto que a menudo no hay razones para justificar esas disparidades. (2)

La libre circulación de capitales y de personas en el interior de la Comunidad reclama aún, numerosas medidas destinadas a eliminar los obstáculos que dificultan por ejemplo, la acción de las instituciones financieras y securitarias de un país en el territorio de los demás, el ejercicio de profesiones liberales por parte de universitarios egresados de otro país miembro, o el acceso de ciudadanos de otro país a determinadas actividades reservadas a los nacionales (por ejemplo : editoriales y compañías de aviación). (3)

La constitución de un verdadero mercado financiero en escala comunitaria no será factible mientras se mantengan disímiles las exigencias legales y administrativas, para la emisión y colocación en cada país, de títulos emitidos en cualquiera de los otros, así como para su cotización en bolsa o su adquisición por las instituciones financieras.

---

(1) MAILLET Pierre, Efforts d'intégration en Europe : aspects économiques. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina. Lovania, marzo de 1973, p.41.

(2) Idem

(3) Ibidem.

La existencia de un cordón fiscal en las fronteras constituye un obstáculo a los movimientos de mercancías. Aunque el 1° de enero de 1973, el sistema de la TVA fue por fin adoptado por los Seis miembros originales, la uniformización del reparto plantea problemas, y la armonización de tasas ha de sobrepasar serias dificultades (algunas políticas, en la medida que reducirán profundamente la autonomía de cada gobierno para la fijación de pagos fiscales y por tanto de gastos públicos). (1)

#### A. Decisiones inmediatas.

Las decisiones concretas mas inmediatas versarán sobre un programa de acción sobre el medio ambiente, que deberá ser dictaminado antes del 31 de julio de 1973 (2); una política social, con programa de acción a dictaminar antes del 1° de enero de 1974 (3); una política común en el terreno científico tecnológico, con programa de acción a dictaminar antes del 1° de enero de 1974 (4); y una política regional, utilizando especialmente un fondo de desarrollo regional con programa de acción a dictaminar antes del 21 de dic. de 1973 (5).

---

(1) Ibidem. p.42.

(2) -VI Informe General de las Comunidades. Bruselas, 1972, p.209.  
-D.O.C.E., N° C 52 del 24 de marzo de 1972, p.3  
-Boletín de las Comunidades, Suplemento N°5, 1972.

(3) VI Informe General de las Comunidades. Bruselas, 1972, p.132.

(4) -Idem., p.230  
-Boletín de las Comunidades, N°8/1972, punto 73;  
-Boletín de las Comunidades C.N°7/1972, Primera Parte, Cap. II.

(5) -VI Informe General de las Comunidades. Bruselas, 1972, p.120.  
-D.O.C.E. del 9 de sept. de 1972, N°C 94

## B. Refuerzo a la unión económica y monetaria.

Las dificultades monetarias que han tenido lugar en la Comunidad y en el orden internacional, hicieron concluir a la Comisión que los procedimientos comunitarios de consulta eran insuficientes. Así lo declaró la Comisión al Consejo en el Memorándum del 12 de feb. de 1969, conocido como Plan Barre (1), y el refuerzo de la unión económica y monetaria fue tomada en cuenta por la Conferencia de Jefes de Estado o Gobierno en La Haya, el 2 de dic. de 1969.

Según el Comunicado final de dicha Conferencia, "los Jefes de Estado o de Gobiernos, reafirmaron su voluntad de hacer progresar con mayor rapidez, el desarrollo ulterior necesario para el refuerzo de la Comunidad y a su desarrollo en una unión económica. Son de la opinión que el proceso de integración debe culminar en una comunidad de estabilidad y aumento. En ese sentido, están convencidos que en el seno del Consejo, sobre la base del Memorándum presentado por la Comisión del 12 de feb. de 1969, y en estrecha colaboración con ésta, un plan por etapas será elaborado en el transcurso de 1970, en vistas a la creación de una unión económica y monetaria".

La Resolución del Consejo del 22 de marzo de 1971 (2), y otras decisiones de la misma fecha (3), tomaron en consideración los deseos de los Jefes de Estado, expuestos en la Conferencia de La Haya de diciembre de 1969.

---

(1) Boletín de las Comunidades. Suplemento, N° 3, 1969.

(2) D.O.C.E., del 27 de marzo de 1971, N° C 28, p.1.

(3) -Sobre el refuerzo de la coordinación de políticas económicas a corto plazo,

D.O.C.E., del 27 de marzo de 1971, N° L. 73, p.12.

-Sobre el refuerzo de la política de los bancos centrales,

D.O.C.E., del 27 de marzo de 1971, N° L. 73, p.14.

-Sobre el refuerzo de la cooperación monetaria.

D.O.C.E., del 27 de marzo de 1971, N° L. 73, p.15.

La Declaración adoptada en la Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o Gobiernos de los Países miembros, los días 19 y 20 de oct. de 1972 en París, contiene un capítulo consagrado a la política económica y monetaria. En ella reafirman la voluntad de los Estados miembros, de realizar de manera irreversible la unión económica y monetaria, confirmando todos los elementos de los actos adoptados por el Consejo el 22 de marzo de 1971.(1) Las decisiones necesarias deberán tomarse en 1973, para lograr la mencionada unión, a mas tardar el 31 de dic. de 1980. (2)

---

(1). Supra p. 89

(2) VI Informe General de las Comunidades, Bruselas, 1972, p.103.



## Sección 2. El Tratado de Montevideo.

### § 1. Antecedentes.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio tiene su antecedente mas firme en el Comité de Comercio de la Comisión Económica para la América Latina (1), que comenzó a funcionar en noviembre de 1956, y en torno al cual fueron coordinados los esfuerzos iniciales del proceso de integración latinoamericana. Sin embargo, ya desde 1948, el término "unión aduanera latinoamericana" había sido propuesto sin consecuencias en el Primer Período de Sesiones de la CEPAL, y de 1952 a 1955 ese mismo organismo había realizado diversos estudios sobre el comercio interlatinoamericano.

En la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires en agosto de 1957, los gobiernos de los países miembros anunciaron su proposito de crear un mercado regional Latinoamericana; y pocos meses después, en marzo de 1958 se reunió en Santiago de Chile, por vez primera, el grupo de trabajo de la CEPAL sobre el Estudio de un Mercado Regional Latinoamericano, declarando en el mes de julio la oportunidad de su creación. En noviembre de esemismo año, Brasil y Chile iniciaron consultas con la Asociación General de Tarifas y Comercio, sobre un eventual proyecto de zona preferencial latinoamericana. (2)

En febrero de 1959 tuvo lugar en México la segunda reunión del grupo de trabajo de la CEPAL sobre el Mercado Latinoamericano, donde se hicieron recomendaciones sobre la posible estructura

---

(1) Resolución 101 (IV) de la CEPAL del 15 de sept. de 1955.

(2) URQUIDI Víctor, *Genèse du Marché Commun Latino-Américain*. Tiers Monde, Presses Universitaires de France, París. 1962, p. 70.

y normas de éste. En abril un grupo de expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay elaboraron en colaboración con el Secretariado de CEPAL un proyecto de zona de libre comercio latinoamericana conocido como Proyecto de Santiago, y que quedó abierto a la incorporación de otros países de la América Latina. En mayo se reunió por segunda vez el Comité de Comercio, y en esa ocasión se adoptaron una serie de resoluciones sobre las bases de un mercado común latinoamericano, así como sobre la convocación de una reunión de expertos gubernamentales para elaborar un anteproyecto. En el transcurso de los meses de mayo y junio, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay consultaron a la Asociación General de Tarifas y Comercio sobre el Proyecto de Santiago. Y en junio expertos gubernamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay modificaron el Proyecto antes citado, donde el nuevo vino a ser conocido como Proyecto de Lima. En esa ocasión Uruguay convocó una conferencia diplomática para adoptar un proyecto definitivo. (1)

En septiembre de ese año se reunieron en Montevideo, los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, y Uruguay, para elaborar un proyecto de zona latinoamericana de libre comercio, de donde resultó el Proyecto de Montevideo que quedó abierto a la adhesión de otros países. México y Venezuela asistieron como observadores. (2)

Los esfuerzos del proceso integracionista culminaron en el Tratado de Montevideo (3), institutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y que fue suscrito el 18 de febrero

---

(1) Idem. p. 71.

(2) Ibidem.

(3) Su texto completo puede consultarse entre otras publicaciones, en Instrumentos relativos a la Integración Económica de la América Latina. INTAL., 1968, págs 287 y sig.

de 1960 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1961 se adhirieron Colombia y Ecuador, en 1966 Venezuela, y en 1967 Bolivia. Con el Tratado se firmaron cinco protocolos.(1)

El Tratado fija la ciudad de Montevideo como sede de la Asociación, y entro en vigor el 2 de junio de 1961, 30 días después del depósito en la Cancillería del Uruguay, de los instrumentos de ratificación por los países que inicialmente firmaron el Tratado. Este según su art. 63 es de duración ilimitada, y el art. 58 lo declara abierto a la adhesión de los demás estados latino-americanos.

## § 2.           Objetivos y medios del Tratado de Montevideo.

### A. Los instrumentos jurídicos de la Asociación.

Según la Resolución 5 (I-0) y el Protocolo que institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los instrumentos jurídicos de la Asociación son : el Tratado (2), y los protocolos que con el se suscribieron, los protocolos que han

- 
- (1) Sobre las normas y procesos a seguir en las negociaciones; sobre la constitución de un comité provisional ; sobre la colaboración de la CEPAL y del Consejo Económico y Social Interamericano de la OEA; sobre los compromisos de compra o venta de petróleo y productos derivados; y del trato especial en favor de Bolivia y Paraguay.
  - (2) El Tratado contiene un Preámbulo y 65 arts. agrupados en doce capítulos bajo los siguientes títulos : nombre y objeto, programa de liberación del intercambio, tratamiento de la nación mas favorecida, tratamiento de tributos internos, cláusulas de salvaguardia, disposiciones especiales sobre agricultura, medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo, órganos de la Asociación, personalidad jurídica, inmunidades y privilegios, disposiciones diversas y cláusulas finales.

sido suscritos después (1), las actas de las negociaciones según el art. 4 del Tratado; y las Resoluciones de la Conferencia, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y del Comité Ejecutivo Permanente.

Las Resoluciones antes mencionadas "son actos jurídicos unilaterales de la organización internacional que es la ALALC. Se las puede clasificar en distintos tipos teniendo en cuenta sus destinatarios y su contenido. Si se tiene en cuenta el destinatario, es decir quien debe cumplir la recomendación contenida en la misma, o quien es sujeto de los derechos y obligaciones que por la misma se establecen, hay resoluciones destinadas a órganos de la Asociación (en particular el Comité Ejecutivo Permanente) y resoluciones destinadas a las Partes contratantes" (2).

- 
- (1) El Tratado fue modificado por el Protocolo de creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y por el llamado Protocolo de Caracas. Ninguno de ellos ha entrado en vigencia. Fue complementado por el Protocolo de Solución de controversias que solo ha entrado en vigencia para las Partes contratantes que lo ratificaron (México, Brasil, Ecuador, Uruguay, Colombia y Paraguay). También se han firmado, dentro del marco de la ALALC, un convenio de transporte por agua (que no ha entrado en vigencia), y un protocolo sobre tránsito de personas (que entró en vigencia para Paraguay, Chile, y Ecuador, únicos países que lo ratificaron).
  - (2) PEÑA, Félix., Algunos aspectos de la experiencia institucional de la Integración Económica de América Latina. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina. Lovaina, marzo de 1963. Copia mimeograf. p.36.

No existe en la ALALC posibilidad que se adopten resoluciones con un efecto jurídico de inmediatez, es decir destinadas a los sujetos de derecho de los ordenamientos jurídicos internos, por lo que no se previó la publicación de los actos jurídicos de la Asociación en un órgano oficial. Para que una resolución de la ALALC produzca efectos jurídicos internos debe ser incorporada al ordenamiento jurídico nacional por un acto jurídico interno. Tal ha sido por otra parte, la práctica de los Estados miembros. Una vez incorporada al derecho interno, la norma jurídica originada en la Asociación tiene la jerarquía propia del acto jurídico interno posterior, y en tal caso, como es común en derecho internacional, solo se plantea un problema de responsabilidad del Estado miembro frente a sus asociados por incumplimiento de su obligación. Precisamente algunos de los conflictos mas serios que se han planteado en la Asociación entre las Partes contratantes, están originados en las concesiones pactadas, como consecuencia de la adopción de nuevos aranceles a través de actos jurídicos internos posteriores al de incorporación de la respectiva lista nacional. (1)

Teniendo en cuenta su contenido, puede distinguirse los siguientes tipos de resoluciones : primero, las que reglamentan el Tratado (2); segundo, las que aplican a situación concretas disposiciones del Tratado (3); tercero, las de índole institucional que reglamentan el

---

(1) Idem. pags. 36 y 37

(2) Todas las resoluciones por las que se reglamenta el Tratado se refieren al programa de liberación. Sus temas son entre otros : los problemas de origen, valoración aduanera, nomenclatura, tráfico fronterizo, etc.

(3) Por ejemplo en materia de cláusulas de salvaguardia, o de tratamiento a países de menor desarrollo económico relativo, sobre todo las resoluciones referentes a la aplicación del programa de liberación.

Tratado, o lo desarrollan a través de la creación de nuevos órganos (1), o permiten el funcionamiento de la Asociación; cuarto, las que encomiendan a un órgano de la Asociación, y en especial al Comité Ejecutivo Permanente, la realización de una tarea, o en que se encomienda una tarea a las Partes contratantes (2); y quinto las que delegan competencias en el Comité.

Las resoluciones programáticas, aún aquellas que implicarían en caso de ser cumplidas las intenciones en ellas contenidas un profundo desarrollo del Tratado, como lo fue la Resolución 100 (IV - 0), son desde el punto de vista jurídico pautas de acción para los órganos de la Asociación. Constituyen un programa de trabajo que de cumplirse debería permitir alcanzar los objetivos allí definidos. Pero no crean para las Partes contratantes obligaciones superiores a las expresamente contenidas en el propio Tratado (3)

- 
- (1) Resoluciones que crean órganos auxiliares, o encomiendan a creación al Comité Ejecutivo Permanente; los reglamentos de la Conferencia y del Comité. Debe incluirse en esta categoría la aprobación del presupuesto, la designación del secretario, y la aprobación del programa de trabajo anual del Comité Ejecutivo Permanente.
  - (2) Un gran porcentaje de las resoluciones de la Conferencia están destinadas a encomendar tareas al Comité, o a las Partes contratantes.
  - (3) PEÑA Félix, Op.cit., p. 37.

## B. Descripción de los objetivos del Tratado.

En el Tratado de Montevideo existen dos objetivos, uno real que consiste en el establecimiento de la zona de libre comercio y la creación de la Asociación, y uno final sobre la constitución eventual de un mercado común latinoamericano.

El objetivo real está citado en el artículo primero del Tratado, y el segundo añade que la zona se perfeccionará en un período no superior a doce años. Según el texto del art. tercero, durante el período antes indicado, "las Partes contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro". Según el mismo artículo, "se entiende por gravámenes los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efectos equivalentes -sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones. Definición que no es aplicable a las tasas o recargos análogos, cuando respondan al costo de los servicios prestados". La Resolución (II-0) reglamenta la eliminación de restricciones. Por otra parte, el art. 14 recomienda aumentar el número de productos negociados, aunque éstos no formen parte del comercio recíproco.

El objetivo final del Tratado, de constituir eventualmente un mercado común está mencionado en el Preámbulo: "decididos a perseverar en los esfuerzos tendientes al establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano y, por tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de la América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad". El art. 54 establece que paralelamente a la formación

de la Zona de Libre Comercio, los Estados miembros realizarán los esfuerzos necesarios para orientar sus políticas, hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento del Mercado Común. Y el art. 61 define como transitorio el período de doce años para el establecimiento de la Zona, al establecer que a la expiración de aquel, los Estados miembros examinarán los resultados de la aplicación del Tratado, emprenderán las negociaciones para asegurar una mejor realización de los objetivos de éste, y de ser necesario lo adaptarán a una nueva etapa de integración. Sin embargo, dado que fue imposible el perfeccionamiento de la Zona en el período establecido, el Protocolo de Caracas firmado en dic. de 1969, lo prolongó hasta 1980.

El esquema de integración económica del Tratado tiene por base, el ensanchamiento de los mercados nacionales, como condición indispensable para acelerar el desarrollo continental, y como medio para obtener una mayor productividad, gracias a la especialización. Consiguientemente, la formación de la Zona debe considerarse como instrumento de servicio para el desarrollo económico de la región, cuyos resultados deben evaluarse en el aumento de ingresos de los respectivos Estados miembros.

1. - El principio de reciprocidad.

El proceso de integración del Tratado está regido por el principio de reciprocidad.

El último párrafo del Preámbulo establece, que la integración de las economías debe basarse "sobre una reciprocidad efectiva de las ventajas concedidas", y el art. 13 la define como "la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada Parte



contratante y el conjunto de las demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen posteriormente". Además, si como consecuencia de las concesiones surgen desventajas acentuadas y persistentes para algún Estado miembro, el problema deberá estudiarse para adoptar medidas, que estimulen los intercambios a los mas altos niveles posibles. Según el art. 10, si la disparidad de los niveles de intercambio fuera muy fuerte, habría que introducir en las negociaciones un criterio de equidad, en cuanto a los efectos de la reciprocidad de concesiones.

Sobre la interpretación de la función que cumple la cláusula de la nación mas favorecida en el Tratado, Félix Peña (1) sostiene que dicho principio, en cuanto a las partes competentes solo se puede comprender como un complemento de reciprocidad, sobre el cual estan basados el programa de liberación comercial y los instrumentos auxiliares del mismo (acuerdos de complementación industrial y acuerdos subregionales, en lo referente a la desgravación comercial).

El autor antes citado sostiene además, que la cláusula de la nación mas favorecida no es parte del programa de liberación de la ALALC y de sus instrumentos auxiliares, y que su funcionamiento en el sistema jurídico de la Asociación está relacionada con toda ventaja comercial entre las Partes contratantes, que no se conceda dentro del programa de liberación o de esos instrumentos auxiliares, en particular, en relación con los productos no incorporados al programa de liberación que, una vez cumplido el mismo, no formen

---

(1) PEÑA Félix, La Cláusula de la Nación mas favorecida en el sistema jurídico de la ALALC. Derecho de la Integración. INTAL. N°9, oct. de 1971, p.11.

parte de "lo esencial del comercio recíproco", y por cierto en relación con el comercio entre Partes contratantes y estados terceros. (1).

Tal interpretación "es contraria a una interpretación predominante, según la cual la cláusula de la nación mas favorecida es la base sobre la que se sustenta toda la construcción jurídica de la zona de libre comercio, asimilando en la práctica su función a la que cumple la misma cláusula en el sistema jurídico del GATT. Según esta interpretación, los acuerdos de complementación y los acuerdos subregionales constituyen una excepción a la cláusula, concedida por la Parte contratante, ya sea interpretando funcionalmente el Tratado (suponiendo que la excepción estaría explícitamente permitida), ya sea renunciando al ejercicio de un derecho". (2)

(a) Los instrumentos o medios de integración.

Los instrumentos de integración son cuatro: el programa de liberación comercial (capítulo II), igualdad de tratamientos en materia de tributos internos (capítulo IV), los acuerdos de complementación (art. 16), y la armonización de políticas de integración (capítulo III y último del Preámbulo).

i) El programa de liberación comercial.

En el programa de liberación comercial existen dos clases de negociaciones, la primera es anual para formar la "lista nacional", y la segunda trienal sobre la "lista común".

---

(1) Idem.

(2) Ibidem.

Las listas nacionales contienen reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones, que cada Parte contratante concede a las otras. Según el art. 5, las reducciones aduaneras anuales deben ser equivalentes cuando menos, al 8 % de la media ponderada de los gravámenes vigentes para países terceros. Se consideran como tales gravámenes, los vigentes al día treinta y uno de diciembre precedente a cada negociación, y los mecanismos de aplicación están contenidos en el Protocolo sobre normas y procedimientos a seguir en las negociaciones.

Las listas nacionales entrarán en vigor el primero de enero de cada año, con excepción de las que resulten de las primeras negociaciones, las cuales entrarán en vigencia en la fecha que establezca la Conferencia. La reducción de restricciones en las listas nacionales pueden ser modificadas o suprimidas, mediante adecuada compensación, excepto cuando sean hechas en virtud de un acuerdo de complementación.

La Resolución 47 (II-0) contiene las normas para la negociación de las listas nacionales. Por otra parte, ya que el Tratado prevee concesiones especiales para los países de menor desarrollo económico relativo de la Zona, la Res. 108 (IV-0) establece que las que se les han concedido en las listas nacionales no pueden ser modificadas unilateralmente.

En los doce años de funcionamiento de la ALALC, los Países miembros negociaron 11,049 concesiones aduaneras en "listas nacionales". (1)

---

(1) De ese total, 8,474 (77%) corresponden al período 1962/65 y 2,575 (23%) al período 1966/71, con la circunstancia de que en el último período, se incluyen las concesiones otorgadas por Venezuela y Bolivia, países que se incorporaron a la Asociación solo en 1967.

- ARAGAO, José Ma., Aspectos económicos : comparación y problemática. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América latina. Lovaina, marzo de 1973, copia mimeograf. p.7.

La "lista común" consiste en la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones, las Partes contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal en el período de perfeccionamiento de la zona, y según el art. 7 debe estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las Partes contratantes alcance los siguientes porcentajes :

25% en el curso del primer trienio, 50% en el segundo, 75% en el tercero, y lo esencial de ese comercio en el cuarto. Los mecanismos están previstos en el Protocolo sobre normas y procedimientos a seguir en las negociaciones. La lista en cuestión es definitiva y sus concesiones irrevocables.

La Resolución 70 (III-0) ha concluido en interpretación del Tratado: primero, que los productos incluidos en la lista común no tienen que ser necesariamente los de la lista nacional; segundo, que la incorporación de un producto en la lista común debe hacerse declarando solo las características del producto; y tercero, que las concesiones aduaneras negociadas no pueden ser modificadas, cuando un producto que pertenezca a una lista nacional haya sido incluido en la común.

"De la lista común solo fue posible aprobar en el primer tramo, en dic. de 1964, productos que representaron poco mas del 25 % del comercio intrazonal en el trienio anterior. En 1969, no se pudo lograr acuerdo sobre el segundo tramo, pues para alcanzar la meta prevista en el Tratado (50% del comercio recíproco en el trienio anterior), sería necesario o incluir el trigo y el petróleo (productos de gran ponderación en el intercambio Zonal) o una gama muy amplia y variada de otros productos, de menor gravitación individual en las transacciones, pero cuya liberación, a partir de 1974, colocaría a la producción local de muchos

países en competencia directa con la de otras Partes contratantes, que poseen en mayor capacidad productiva y menores costos". (1)

ii) Igualdad de tratamiento en materia de tributos internos.

Un segundo instrumento de integración es el previsto por el Tratado en el Capítulo V, donde el art. 21 establece el principio según el cual, "en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte contratante gozarán en el territorio de otra Parte contratante de tratamiento no menos favorable, que el que se aplique a productos similares nacionales". Y el art. 22 referente a los casos en que los productos incluidos en el programa de liberación, no sean producidos o no se produzcan en cantidades substanciales en el territorio de una Parte, establece que, los respectivos Estados tratarán "de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen, deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte contratante en el curso de las negociaciones". Así mismo establece el proceso a seguir, cuando alguna de las Partes se considerase perjudicada por las medidas antes mencionadas.

iii) Los acuerdos de complementación.

Un tercer instrumento de integración está constituido por los acuerdos de complementación por sectores industriales, previstos por el art. 16 "b". Dichos acuerdos tienen como finalidad facilitar la creciente integración y complementación de las economías, y asegurar condiciones equitativas de competencia. El art. 17 establece que los mencionados acuerdos establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del res-

---

(1) Idem. p. 7.

pectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos. La negociación de esos acuerdos está abierta a todos los Estados miembros, y una vez concluidos solo pueden entrar en vigor, si las Partes contratantes declaran que su contenido es compatible con los principios y objetivos del Tratado. Según la Resolución 16 (I-0), actualmente el Comité Ejecutivo Permanente está encargado de hacer esta declaración.

"Los acuerdos de complementación de utilización muy reducida en los primeros años de la ALALC, ganaron nuevo aliento en los últimos, a mengua de las listas nacionales. Hasta 1966 estaban solamente en vigencia cuatro instrumentos, acelerándose el proceso en los años subsiguientes, especialmente en 1970, cuando fueron firmados seis nuevos acuerdos. La mayor parte de los mismos, se realiza entre los países de mayor grado de desarrollo industrial de la Zona (Argentina, Brasil y México), o entre alguno de ellos y otro país vecino (ej. Argentina - Uruguay, Brasil - Uruguay, etc.)". (1)

Las Resoluciones que se han dictado sobre los acuerdos de complementación han sido la 15 (I-0), que fue modificada por la 48 (III-0) y reemplazada por la 99 (IV-0). Esta última que establece el contenido, y el proceso de negociación y ejecución de los mencionados acuerdos, ha servido en la práctica para evitar perjuicios a la competencia.

En el espíritu del Tratado, los acuerdos de complementación están considerados como un adelanto en el proceso general de

---

(1) Ibidem ., p. 8.

liberación, y al mismo tiempo como un instrumento particular de integración en los diferentes sectores de producción. El art. 26 de la Res. 99 (IV-0) establece que el programa de liberación de cada acuerdo, es un mecanismo auxiliar del programa de liberación del Capítulo II del Tratado, por lo que en principio los acuerdos de complementación están limitados al período transitorio.

En lo concerniente a la extensión de ventajas de los acuerdos, la Res. 15 (I-0) estipulaba que las reducciones publicadas en aquellos debían ser incluidas en las listas nacionales de los países participantes, pero la 99 (IV-0) decidió que las ventajas resultantes de los acuerdos de complementación no son automáticamente extensivas a los países que no forman parte de aquellos. Por tanto a partir de ese momento, dejó de existir la obligación de incluir las concesiones aduaneras en las listas nacionales. Esta disposición se debió, a que la aplicación estricta "inter alis acta" de las disposiciones de los acuerdos era una necesidad real, ya que los países de menor desarrollo económico relativo temían, que las ventajas que encontrarían en los acuerdos podrían ser utilizadas por los países grandes de la Zona.

#### iv) La armonización de políticas de integración.

Para lograr la progresiva integración económica de la Zona, el art. 15 establece la armonización dentro de lo posible, y de acuerdo con los objetivos de liberación del Tratado, de los regímenes comerciales (de importación y exportación), y los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona. El art. 16 establece la coordinación de políticas de

industrialización y el 26 de las agropecuarias. Sin embargo, el Tratado no incluye ningún mecanismo para lograr la armonización de las políticas antes mencionadas. Con excepción de la previsión del art. 17-I sobre la política de industrialización, según el cual los acuerdos de complementación pueden contener entre otras, "cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas, y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos.

Para armonizar las políticas antes mencionadas se han dictado las Resoluciones 54 (II-0), 56 (II-0), 75 (III-0), 100 (IV-0), 193 (CM), 215 (VII-0) y 262 (IX-0). Las dos primeras son sobre las reuniones de representantes de organismos nacionales de planificación, y responsables de las políticas comerciales de los Estados miembros; y en la 75 se constituye un grupo de expertos, para armonizar las políticas comerciales y los instrumentos de regulación de intercambios. Dicho grupo elaboró un informe que declara preocupación por la lentitud del proceso de liberación, y expone el criterio que este proceso no podía basarse solo en un mecanismo comercial, sino que se hacía necesario intentar etapas mas avanzadas para lograr una verdadera armonización de políticas económicas. (1) Como respuesta la Conferencia adoptó la Resolución 100 (IV-0), que establece principios y líneas de acción, para la armonización de políticas comerciales, de industrialización, agropecuarias, financieras y fiscales.

Después, el Consejo de Ministros pidió al Comité Ejecutivo por medio de la Resolución 193 (CM), la realización de estudios para facilitar un programa de coordinación de las políticas y legislaciones

---

(1) Puede consultarse en Comercio Exterior.  
Act. de 1963 México., p. 715.



de los diferentes países, dada la urgencia de mejorar el procedimiento de intercambios. La Resolución 215 (VV-0) versa sobre los estudios derivados de las respectivas Comisiones Asesoras de Desarrollo Industrial, de Política Comercial y Asuntos Agropecuarios. Y la 262 (IS-0) contiene un plan general de acción de la ALALC para la etapa 1970-1980, en el que se anuncian estudios sobre el programa de liberación, coordinación de políticas comerciales, asuntos industriales, asuntos agropecuarios, asuntos financieros, monetarios y fiscales, sobre la infraestructura física, asuntos sociales y el régimen institucional, así como el perfeccionamiento del sistema de consultas para la adopción de posiciones comunes ante terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

Tras esta última Resolución no ha habido otras disposiciones importantes sobre armonización de políticas. Hasta este momento los trabajos y estudios sobre el tema solo han sido concentrado en grupos de estudio, y en las diversas reuniones a nivel técnico.

### § 3. Las Instituciones.

El texto original del Tratado fijaba en dos los órganos de la Asociación : la Conferencia de las Partes contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente, pero para estimular el proceso de integración y asegurar los compromisos de los directamente responsables de la conducta política de cada país, la Conferencia creó el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores por la Resolución 117 (V-0). Estos a su vez en su primera reunión el 12 de dic. de 1966, firmaron el Protocolo que institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC,

por el que quedaron modificados los arts. 33 a 39 del Tratado, y de donde resultó una nueva estructura de la Asociación cuyos órganos son : el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. A falta de órgano jurisdiccional en el texto del Tratado, en la misma fecha en que fue firmado el Protocolo anterior, se firmó el de Solución de Controversias.

"La estructura institucional del Tratado es de carácter gubernamental. Los Estados miembros controlan en forma estricta todo el proceso de decisión, y tanto la concertación de intereses como la creación normativa y la aplicación de normas, está monopolizada por sus representantes. Las decisiones que son simples recomendaciones, están dirigidas o a los órganos de la Asociación o a las Partes contratantes. Pero éstas, a través de la posibilidad que de hecho tienen de insertarlas o no en el ordenamiento jurídico interno, ejercen una potestad de control sobre la vigencia interna de dichas decisiones, que les permite evitar su efectividad".(1)

#### A. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

En cuanto sea ratificado el Protocolo sobre el Consejo de Ministros por todos los miembros de la Asociación, éste se transformará en el órgano máximo de la Asociación. Mientras tanto se reúne en el seno de la Conferencia convocada en sesión extraordinaria.

El Consejo ejerce funciones políticas, normativas y de supervisión.

---

(1) PEÑA Félix., Algunos aspectos de la experiencia institucional de la Integración Económica en América Latina. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina. Lovaina, marzo de 1963. Copia mimeograf. p.38.

## 1.- Funciones políticas y normativas.

En el ejercicio de sus funciones políticas y normativas, el Consejo tiene autoridad para dictar normas generales que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Tratado, y en especial las que tiendan a acelerar en forma armónica el proceso de desarrollo e integración económica y social de los Estados miembros; para establecer los lineamientos fundamentales que sirvan de base a los programas de trabajo de los demás órganos de la Asociación; para delegar en la Conferencia o en el Comité la facultad de adoptar decisiones en materias específicas, destinadas a permitir el cumplimiento de los objetivos del Tratado; para acordar enmiendas al Tratado en términos del art. 60; para fijar normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con terceros países, asociaciones regionales, organismos y entidades internacionales; para establecer su propio reglamento, y para modificar su propio sistema de votación y el de la Conferencia conforme al art. 38.

## 2.- Funciones de supervisión.

Las funciones de supervisión del Consejo consisten en examinar los resultados de las tareas cumplidas en la Asociación, así como conocer y resolver los asuntos que estime convenientes, entre los que le sean referidos por la Conferencia o por el Comité.

### (a) Composición y sistema de votación.

Según el art. 34, el Consejo está constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros.

El Consejo se reúne una vez al año, y a convocación del Comité cuando éste lo disponga (art. 36). Solo puede sesionar y tomar decisiones con la presencia de por lo menos dos tercios de las Partes contratantes (art. 37). Mientras el Consejo no establezca un sistema de votación diferente, sus decisiones serán tomadas con dos tercios de las Partes contratantes y sin voto negativo. La abstención no significa voto negativo, y la ausencia en el momento de la votación se considera como abstención. Sin embargo, el Consejo con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros podrá elegir presidente y dos vicepresidentes, así como fijar la sede y fecha del siguiente período de sesiones ordinarias. (art. 38).

#### B. La Conferencia de las Partes contratantes.

Según el art. 35, la Conferencia tiene poderes normativos, de supervisión y de ejecución, y además se ocupa de los demás asuntos de interés común, que no corresponden a la conducción de la política superior de la Asociación.

##### 1.- Funciones normativas.

Sus funciones normativas son : adoptar las medidas necesarias para la ejecución del Tratado y de los correspondientes protocolos, aprobar su reglamento y el del Comité Ejecutivo Permanente. La Resolución 4 (I-0) establece que "la Conferencia manifestará la voluntad de las Partes contratantes respecto del acta de negociaciones, convenios, acuerdos, protocolos, recomendaciones, declaraciones, y en general sobre cualquier materia, que le sean sometidos a su consideración, en forma de "Resolución", que será numerada correlativamente, con indicación en números romanos, del período de sesiones en que fue adoptada".

## 2.- Funciones de supervisión.

Las funciones de supervisión son : apreciar los resultados de las negociaciones previstas por el art. 4 del Tratado, designar al Secretario Ejecutivo, resolver y considerar los asuntos que le someta el Comité Ejecutivo, aprobar el programa anual de trabajos de éste, fijar las contribuciones de cada Parte contratante y el presupuesto de gastos de la Asociación.

## 3.- Funciones de ejecución.

Estas consisten en promover la realización de negociaciones previstas por el art. 4, y resolver los asuntos que le sean sometidos por el Comité Ejecutivo.

### (a) Composición y sistema de votación.

La Conferencia esta constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes contratantes, cada delegación tiene derecho a un voto. Se reúne una vez por año en sesiones ordinarias, y en sesiones extraordinarias a convocación del Comité (art. 36).

La Conferencia adoptó su reglamento por la Resolución 53 (II-0). Según el art. 37 del Tratado, la Conferencia al igual que el Consejo solo podrá sesionar y tomar decisiones con la presencia de por los menos, dos terceras partes de los Estados miembros. El sistema de votación de la Conferencia está reglamentado por la Resolución 68 (III-0). El art. 38 del Tratado establece que las decisiones de la Conferencia se tomarán con el voto afirmativo de por los menos dos tercios de las Partes contratantes,

y siempre que no haya voto negativo. La abstención no significa voto negativo, y la ausencia en el momento de la votación se interpretará como abstención; sin embargo, la Conferencia podrá con el voto afirmativo de dos tercios de las Partes contratantes : aprobar el presupuesto anual de gastos de la Asociación; elegir al Presidente, los dos vicepresidentes y al secretario; así como fijar la sede y fecha del siguiente período de sesiones ordinarias.

### C. El Comité Ejecutivo Permanente.

Según el art. 39 del Tratado, el Comité es el órgano ejecutivo permanente de la Asociación, y la Resolución 5 (I-0) le concede autoridad normativa. (1)

#### 1.- Funciones ejecutivas.

Tiene entre otras, las siguientes funciones ejecutivas : realizar los estudios, sugerir las providencias y formular al Consejo y a la Conferencia, las recomendaciones que considere convenientes para el mejor cumplimiento del Tratado; ejecutar las tareas que le encomienden el Consejo o la Conferencia; someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajo, así como un proyecto de presupuesto anual de gastos de la Asociación; presentar a las sesiones ordinarias del Consejo y de la Conferencia, un informe anual sobre sus actividades y acerca de los resultados de la aplicación del Tratado ; convocar al Consejo y a la Conferencia, señalando en cada caso la agenda provisional correspondiente; y representar a la Asociación ante terceros países y organismos y entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común, así como representarla en los contratos y demás actos de derecho público.

---

(1) La Conferencia ha delegado gran número de funciones en el Comité Ejecutivo, especialmente a través de las Resoluciones 119 (V-0, y 219 (VII-0).

## 2.- Funciones normativas.

El art. 39 "g" establece que el Comité tomará dentro de su competencia, las decisiones que le fueren delegadas por el Consejo o la Conferencia. Además, la Resolución 5 (I-0) considera las Resoluciones del Comité como instrumentos jurídicos de la Asociación, y el art. 28 de la Res. 152 (VI-0), prevee que las decisiones y recomendaciones de aquel, "se aprobarán en forma de "resoluciones", que serán numeradas correlativamente, salvo en aquellos casos en que el Comité estime suficiente dejar solo constancia en las actas".

### (a) Composición.

Según el art. 40 del Tratado, el Comité está constituido por un representante permanente y un suplente de cada parte contratante con derecho a voto. Según la Res. 152 (VI-0), las resoluciones del Comité se adoptarán con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios del total de los representantes, salvo que obre conforme a facultades delegadas por la Conferencia, en cuyo caso se requerirá que no exista voto negativo. El Comité se esforzará en lograr, que sus resoluciones reflejen la opinión concordante de todos los representantes.

El art. 41 establece que el Comité tendrá una secretaría dirigida por un secretario ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo. El secretario ejecutivo es elegido por la Conferencia para un período de tres años, renovable por plazos iguales, participa en el plenario del Comité sin derecho a voto, es el secretario de la Conferencia, y la Resolución 35 (II-0) lo autoriza a participar en las deliberaciones de ésta.

En el desempeño de sus funciones, el secretario ejecutivo y el personal de la secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno, ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrán con cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internacionales. Las Partes contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del secretario ejecutivo y del personal de la secretaría, absteiniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones (art. 42).

#### D. Otros organismos de la Asociación.

Otros organismos creados por la Asociación han sido la Comisión técnica, las comisiones asesoras, las consultativas y los Consejos.

La Conferencia creó la Comisión Técnica por la Resolución 118 (V-0), por considerar conveniente adoptar los mecanismos de trabajo de la Asociación, a los requerimientos del programa de integración y complementación económica de los respectivos Estados miembros. La Comisión tiene atribuciones para realizar estudios, formular proposiciones, y sugerir proyectos conducentes a impulsar el proceso de integración económica y social de los Estados miembros.

Todas las propuestas y proyectos elaborados por la Comisión tienen que someterse a la consideración del Comité Ejecutivo Permanente, quien al no darle su aprobación o no serle posible pronunciarse sobre ellos por carecer de competencia, los elevará junto con sus observaciones, a conocimiento y decisión de la Conferencia o del Consejo. Esta Comisión está integrada por cuatro personalidades de los Estados miembros designados por la Conferencia, y por el



secretario ejecutivo, que no tienen ninguna responsabilidad gubernamental, y están obligados a actuar exclusivamente como funcionarios especializados.

La Resolución 41 (II-0) otorgó al Comité Ejecutivo Permanente la facultad de instituir comisiones asesoras, que están integradas por especialistas funcionarios que representan a los Estados miembros (1). Por otra parte, en cumplimiento al art. 43 del Tratado y a la Res. 121 (V-0), el Comité Ejecutivo ha creado comisiones consultivas, que a diferencia de las anteriores, incluyen representantes de empresas privadas y sindicatos obreros.(2)

#### E. Protocolo sobre la solución de controversias.

Por no haber creado el Tratado un órgano jurisdiccional, se han dictado varias Resoluciones (3), y un Protocolo sobre la solución de controversias.

- 
- (1) El Comité ha creado las siguientes comisiones asesoras, a las que se les ha acordado reglamento por la Resolución 125 (CEP) : de Estadística (Res. 15 CEP), de Nomenclatura (Res. 25 CEP) cuyas funciones han sido transferidas a las de política comercial; de transporte -(Res. 27 CEP), de Origen (Res. 28 CEP), de Desarrollo Industrial (31 CEP), de Asuntos Monetarios (Res. 32 CEP), de Asuntos Aduaneros (Res. 33 CEP), de Asuntos Agrícolas (Res. 36 CEP), y de Política comercial (Res. 57 CEP).
  - (2) Estas son : la de Asuntos Obreros (Res. 74 CEP), y la de Asuntos Patronales (Res. 75 CEP). Fundándose en la Res. 101 (IV-0), que creó el Consejo de Políticas Financieras y Monetarias, el Comité creó sobre las mismas bases del Consejo antes citado, los de Política Agrícola (Res. 77 CEP), y de Transportes y Comunicaciones (76 CEP).
  - (3) la 102 (IV-0), 4 (RM/I), 165 (CM-I/III-E), 172 (CM-I/III-E), 197 (CM-II/VI-E); y 198 (CM-II/VI-E).

El Protocolo en cuestión fue firmado el 12 de dic. de 1966, pero no ha sido aun ratificado por Argentina, Chile, Perú, Venezuela y Bolivia. Habrá de regir indefinidamente y solo podrá ser denunciado conjuntamente con el Tratado. El Comité Ejecutivo está encargado de reglamentarlo.

Según este Protocolo, las Partes contratantes le someterán a sus procedimientos de solución, todas las controversias que se susciten entre ellas, y que se refieran exclusivamente sobre el Tratado de Montevideo, y los demás instrumentos que constituyen la estructura jurídica de la Asociación.

El tribunal que establece el Protocolo tiene jurisdicción para conocer y resolver las controversias, en relación con la lista de materias que formule el Consejo de Ministros (1), y que éste revizará anualmente. Cuando surjan controversias que no versen sobre materias comprendidas en la lista antes mencionada, las partes en controversia podrán celebrar el correspondiente compromiso arbitral, que incluirá el reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal. Si como consecuencia del proceso de integración, las Partes contratantes suscribieron nuevos convenios, deberán establecer en éstos, las materias a las cuales se aplicarán los procedimientos de arbitraje obligatorio.

No obstante lo anterior, las Partes contratantes pueden reconocer en cualquier momento, como obligatorio ipso facto y sin necesidad de convenio especial, la jurisdicción del tribunal para conocer y resolver todas las controversias relacionadas con los instrumentos jurídicos de la Asociación. Estas declaraciones se depositarán en la Secretaría del Comité Ejecutivo Permanente, la cual hará del conocimiento de las Partes contratantes, los términos de cada declaración.

---

(1) Resolución 198 (CM-II/VI-E)

Pese a los objetivos y mecanismos previstos por el Protocolo en cuestión, es difícil que éste pueda ejercer sus funciones en la realidad actual de la ALALC. Pues según Félix Peña (1), "aunque el incumplimiento significa jurídicamente una violación del Tratado, la ALALC es un sistema de cooperación o integración en que se valora mas, el mantenimiento de la reciprocidad de intereses como base del vínculo asociativo, que el mantenimiento de la legalidad. Frente a una situación ilegal, frente a una violación del Tratado, las Partes contratantes - como en el GATT- buscan por sobre todas las cosas restablecer la reciprocidad de intereses afectada por dicha legalidad, y no siempre se preocupan de hacerlo a través del restablecimiento de la legalidad".

#### § 4. Situación actual y perspectivas de la ALALC.

##### A. Situación actual.

El Tratado de Montevideo, que ha tenido resultados positivos para la región, representa un punto de partida mínimo y posible para iniciar la experiencia de la integración latinoamericana. Sin embargo, la ALALC en su forma actual evidencia graves insuficiencias y limitaciones, habiendo entrado en una situación de crisis y estancamiento que no parece por el momento superar, y que podría desembocar en el fracaso definitivo de la experiencia. (2)

Los efectos de la ALALC han sido positivos, aunque no han modificado la estructura de ninguno de los Países miembros, y ni

---

(1) PEÑA, Félix, Op. cit., p. 38.

(2) MAGARIÑOS Gustavo., Los once primeros años de la ALALC, Comercio Exterior, México, abril de 1972, p. 311.

mucho menos representado un factor de unidad política (1).

Gracias al proceso de integración el intercambio zonal progresa, pues el comercio regional se ha cuadruplicado a partir del funcionamiento del Tratado en cuestión (2). Se ha mejorado la calidad del comercio (3). Se han suscrito y entrado en vigencia 18 acuerdos de complementación industrial; se ha adoptado la nomenclatura arancelaria de Bruselas, como base común para estadísticas, negociaciones e interpretación de concesiones; se han fijado criterios para determinar el origen real de las mercancías comercializadas; el sistema bancario de los países miembros ha sido incorporado de manera mas intensa a las transacciones comerciales entre los mismos, a través de los convenios de créditos recíprocos celebrados entre los respectivos bancos centrales, permitiendo la compensación multilateral periódica de los saldos generados en la balanza de pagos de cada país miembro por el comercio intrazonal(4).

---

(1) ARAGAO, José Ma., Op.cit., p.11

(2) "El comercio intrazonal ha ido aumentando a un ritmo de 18% al año. Entre 1961 y 1970 el comercio dentro de la América Latina aumento del 7.9 % a cerca del 12 % de su comercio con el resto del mundo. En cuanto a las productos manufacturados, el comercio intrarregional aumento en el mismo período del 28 % de su comercio global hasta el 47%. Las importaciones intrazonales fueron de US 1,472 millones de dólares, es decir se ha cuadruplicado en la aplicación del Tratado".

- VALDES Gabriel., Obstáculos políticos a la Integración Latinoamericana. Université Catholique de Louvain. Coloquio sobre los esfuerzos de integracion en Europa y en América Latina. Lovaina, marzo de 1973, copia mimeograf. p.8.

(3) "...en 1962 los productos básicos constituían las tres cuartas partes del comercio intrarregional, entanto que en 1971, el comercio de las manufacturas y semimanufacturas absorbía el 46 % del intercambio".

- Idem.

(4) Hasta septiembre de 1972, los Bancos Centrales de los Países de la ALALC habían firmado 39 convenios bilaterales de pagos.

Se han celebrado reuniones sectoriales, y se han constituido grupos de trabajo para los distintos aspectos de la integración. Los mecanismos puestos en marcha han favorecido el acercamiento y el mutuo reconocimiento de los empresarios de la región y su mayor participación en el proceso de integración (1).

En materia de transporte vial se han hecho grandes esfuerzos de conjunto, esto puede corroborarse con los miles de kilómetros de carreteras en etapa de implementación o de pavimentación, que permitirán vinculaciones permanentes entre países anteriormente incomunicados o cuyas conexiones eran muy precarias (2). Además,

---

valor de los saldos compensados a través del sistema representa las siguientes cifras :

US millones de dls.

1968	148,2
1969	107,7
1970	132,7
1971 +	130,8

(+ 9 meses)

-INTAL, El proceso de integración en América Latina, 1968 /71, Buenos Aires, 1972, p.105.

- (1) "Entre 1963 y 1971 realizáronse 155 reuniones sectoriales, con la presencia de 6, 697 empresarios pertenecientes a mas de veinte actividades productivas. De dichas reuniones resultaron sugerencias, para que se otorgaran 2,562 concesiones en Listas Nacionales y 5,346 en Acuerdo de complementación".  
- ARAGAO José Ma., Op.cit., p.11

- (2) "Como ejemplos significativos de los avances en marcha en el campo de las comunicaciones viales, pueden citarse las grandes inversiones que hace Brasil en la zona amazónica, que le permitirán conectarse en futuro próximo, con sus vecinos del norte (Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela), a través de carreteras cuya extensión total se aproxima de los 10.000 kms.; la construcción, ampleación y pavimentación por Argentina, de cerca de 700 kms. de carreteras en conexión con Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay; las inversiones que hace Colombia en la construcción y mejoramiento de 288 kms. de carretera transversal del Caribe; la pavimentación de la carretera Valparaíso-Mendoza en Chile, etc."  
- Idem, págs 51 - 52.

la idea y problemática de la integración ha recibido alguna divulgación en la opinión pública.

Aunque el Tratado de Montevideo persigue objetivos esencialmente comerciales, sus disposiciones incluyen una serie de enunciados programáticos encaminados al objetivo de la formación de un mercado común, sin que ello se vea traducido en normas compromisorias como las que reglamentan el sector comercial a través del programa de liberación.

Ya desde el comienzo de las negociaciones se entrevieron dificultades para ajustarse a un criterio puramente comercialista, siendo conceptualmente evidente, la necesidad de un esquema de integración mas amplio y avanzado. Pero aún para cumplir estrictamente con el programa de liberación comercial se ha tropezado con dificultades (1). "En efecto, dicho Tratado prescribía la liberación al final de doce años, de "lo esencial" del intercambio recíproco de los países firmantes, en circunstancias en que aun hoy, ese intercambio representa mas que el 11 % del comercio total de los mismos países". (2)

La imposibilidad de acuerdo para la formulación del segundo tramo de "la lista común" -el único compromiso real que permitiría hacer de la ALALC, algo mas que una zona de preferencia resultante en buena parte, de la suma de acuerdos entre grupos de países, -así como las dificultades crecientes para alcanzar las metas anuales

---

(1) ZAMORA Batiz, Julio., La experiencia de la ALALC. Comercio Exterior, México, mayo de 1972, p. 594

(2) ARAGAO, José Ma., Op.cit., p. 12

previstas por el Tratado para la elaboración de las Listas Nacionales, demostraron que el proceso de liberalización del intercambio se enfrentaría con obstáculos inamovibles, en la medida en que las rebajas aduaneras pasaran a tener una incidencia real en las posibilidades competitivas en los mercados internos, de industrias nacionales creadas al amparo de una protección que prácticamente les aseguraban y aseguran el monopolio de dichos mercados (1).

Pero además de las dificultades con que se ha tropezado en el programa de liberación comercial, no ha sido posible conciliar los intereses de países con sectores industriales relativamente avanzados y diversificados (los tres grandes : Argentina, Brasil y México) con otros (medianos y chicos) (2), que aspiran al desarrollo de los mismos sectores, continúan faltando empresas e inversiones multilaterales, así como proyectos específicos para actividades estratégicas y polos supranacionales; se carece de una política común hacia inversiones extranjeras, y resulta insignificante el avance en la intensificación del comercio recíproco, y de la coordinación de políticas nacionales para la producción agropecuaria. (3)

---

(1) Idem.

(2) La ALALC incluye tres grupos de países : i) Argentina, Brasil y México; ii) Venezuela, Colombia, Chile y Perú; y iii) Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay. Los países del primer grupo (llamados los grandes) representan el 69% del área, el 70% de la población, el 74% del producto interno bruto, el 81% de la producción industrial, el 53% de las exportaciones totales, el 57% de las importaciones totales; el 60% de las exportaciones y el 55% de las importaciones zonales de la ALALC. Los países del segundo grupo, contribuyen con el 21% del producto, el 16% de la producción manufacturera, el 42% de las exportaciones totales, el 37% de las importaciones totales; el 32% de las exportaciones y el 33% de las importaciones intrazonales.

- INTAL? Op. cit., p. 110

(3) MAGARIÑOS Gustavo., Op. cit., p. 312.

Tantos problemas condujeron a la firma del Protocolo de Caracas de diciembre de 1969 (1), por el cual los países miembros decidieron : primero, prorrogar hasta 1980 el período de transición previsto inicialmente para doce años y terminarlo en 1973; segundo, suspender hasta diciembre de 1974, la vigencia del compromiso de elaboración de la "lista común"; tercero, disminuir hasta 1980, para 2,9 % el compromiso de reducción anual de gravámenes previsto inicialmente para 8% de la media ponderada de gravámenes vigentes para terceros países; y cuarto, fijar el 31 de diciembre de 1973 como fecha para conclusión de los estudios previstos por el art. 54 del Tratado, con la finalidad de "orientar las políticas de las Partes contratantes hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano". A la luz de las conclusiones de dichos estudios, los gobiernos iniciarán en 1974, las negociaciones colectivas necesarias para "la mejor consecución de los objetivos del Tratado y si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica".

La vigencia del Protocolo de Caracas está supeditada a su ratificación por todas las Partes contratantes. Hasta diciembre de 1972 solamente ocho países lo habían ratificado, razón por la que la última Conferencia de la ALALC realizada en Montevideo en noviembre del mismo año, decidió considerar como término del período de transición, a diciembre de 1973. Con ello se quiso evitar el incumplimiento formal del Tratado, en la esperanza de que los países que aún no han ratificado el Protocolo de Caracas lo hagan en el transcurso de 1973. (2)

---

(1) El texto puede consultarse en la Revista Derecho de la Integración, N°6, INTAL, abril de 1970, págs. 117 y sig.

(2) ARAGAO José, Ma., Op. cit., p. 13.



## B. Obstáculos al proceso de integración.

Entre los obstáculos que se oponen a la integración latinoamericana, se distinguen los enumerados por Marcos Kaplan (1): primero, flexibilidad y rigidez del programa de liberación del Tratado de Montevideo; segundo, carencia de estructuras institucionales adecuadas; tercero, atraso histórico y peculiaridades de la economía latinoamericana; cuarto, resistencia al cambio; y quinto problemas varios.

### 1.- Flexibilidad y rigidez del programa de liberación del Tratado de Montevideo.

En cuanto al programa de liberación, el sistema resulta a la vez demasiado rígido y demasiado flexible. Por una parte, cada país es libre de fijar la manera, la fecha y la cantidad en la reducción de gravámenes para cada producto.

Todo ello condiciona los avances de la integración a la solución de los conflictos generados por la confrontación de los intereses credos por cada país con los del resto de la región. Permite que grupos reducidos frenen la adopción de medidas integradoras, y cada País actúa con el temor a que el costo de la integración exceda al de los beneficios. No hay certidumbre sobre cuando y hasta donde se producirán y se mantendrán las desgravaciones. Se dificulta la determinación real y concreta de la situación en que definitivamente quedarán ciertos productos, impidiéndose así el aprovechamiento de las concesiones y la efectiva programación de inversiones públicas y privadas. (2)

---

(1) KAPLAN Marcos., ¿Por qué no funciona la ALALC? Mundo Nuevo, N°29, nov. de 1968, págs. 9 y sig.

(2) Idem, P. 11.

Para Félix Peña, un Tratado de integración que resulta excesivamente rígido y flexible no es útil en la práctica (1).

"Dada la gran flexibilidad del Tratado, se ha dificultado la tarea de su adaptación a las necesidades cambiantes del proceso de integración, manteniendo un mínimo de seguridad jurídica; pues para instrumentar nuevas metas en materia de integración económica que no sean las expresamente instrumentadas en el Tratado ha sido necesario recurrir a protocolos de modificación del mismo, o recurrir a resoluciones de los órganos de la Asociación que, al no estar basados en compromisos jurídicos asumidos en forma clara y expresa por las Partes contratantes en el momento de firmar y ratificar el Tratado, quedan fácilmente expuestas a una contestación de su legalidad en las jurisdicciones nacionales."(2)

Así mismo, al ser excesivamente rígido, los Países miembros se han encontrado ante la imposibilidad de cumplir ciertos compromisos mínimos, y nuevamente la ilegalidad o la modificación del Tratado son las únicas respuestas a una situación de hecho imprevista en él.

"En el fondo, un tratado internacional al formular jurídicamente un plan de integración está fijando pautas de acción a desarrollar en plazos determinados. Y en tal caso, la flexibilidad del instrumento jurídico dependerá fundamentalmente del hecho que se contemplen en el mismo pautas de acción y plazos alternativos.

---

(1) PEÑA Félix., Op.cit., págs 21-23.

(2) Idem.

Ello requiere que en el proceso de elaboración de un tratado de este tipo se introduzca la hipótesis de la imposibilidad o inconveniencia de cumplir las metas y plazos previstos. En otros términos, se introduce en el tratado mismo, y con ellos en el ordenamiento jurídico que de él deriva, el procedimiento de elaboración de una respuesta con base legal a la hipótesis de incumplimiento del plan o de parte de él. Un ejemplo lo constituye sin duda, el art. 8 del Tratado de Roma, cuando establece el procedimiento para el eventual alargamiento del período de transición de doce a quince años". (1)

Es cierto que el Tratado de Montevideo prevee en los arts. 60 y 61 la posibilidad y oportunidad de su reforma. Pero en ambos casos se requiere la ratificación parlamentaria, lo que hace muy costoso el procedimiento, especialmente cuando la norma que no se puede cumplir es de importancia secundaria. Una fórmula flexible es la del art. 235 del Tratado de Roma, que autoriza al Consejo de la Comunidad a adoptar por unanimidad aquellas decisiones que fueran necesarias para cumplir los objetivos pactados en el Tratado y para los cuales el mismo no hubiera previsto los medios adecuados. En este caso, los Estados miembros, al firmar y ratificar el Tratado, han operado una transferencia de competencias del legislativo al ejecutivo, que permite a éste ampliar o modificar compromisos de importancia secundaria dentro del marco de los compromisos básicos de cada Tratado. (2)

---

(1) Ibidem, p. 24.

(2) Ibidem.

## 2. - Carencia de estructuras institucionales adecuadas.

El mecanismo de integración ha carecido de estructuras institucionales adecuadas. Los órganos creados por el Tratado no están capacitados para ejecutar eficazmente las tareas ampliadas que requiere una nueva etapa de integración. Ellos representan y defienden ante todo los intereses de cada país (a través de gobiernos que tampoco suelen ser demasiado representativos), lo que dificulta la subsistencia de un interés sostenido por el proceso de integración. No se trata aun de instituciones responsables ante toda la comunidad regional, dotadas de atribuciones e instrumentos capaces de formular y cumplir una política de integración y desarrollo regionales. (1)

La Secretaría Ejecutiva no ha sido dotada de los poderes ni de los instrumentos para adelantar una visión regional de los problemas, ni siquiera para servir de órgano de proposición frente a los gobiernos. Una forma de evitar, precisamente, de que la ALALC se convirtiera en un centro generador de ideas, iniciativas y políticas fue la de mantener a la Secretaría Ejecutiva en un nivel meramente administrativo. Mas tarde, con objeto de remediar esta situación se creó el Consejo de Ministros, cuyo Protocolo no ha sido aún ratificado por todas las Partes contratantes. (2)

---

(1) KAPLAN Marcos, Op.cit., p.12.

(2) Idem., pág.13.

### 3.- Atraso histórico y peculiaridades de la economía latino-americana.

"A diferencia del Mercado Común Europeo, la tentativa integradora de América Latina parte de un atraso secular que tiende a agravarse en el momento mismo de empezar y que la paraliza, para intentar precisamente la superación de ese atraso. El retardo histórico y el consiguiente subdesarrollo de América latina proporcionan a la vez las motivaciones y los obstáculos para la integración". (1)

Ello se manifiesta ante todo en una contradicción básica, entre la región a integrar y las naciones que lo componen. Estas despliegan una considerable heterogeneidad, que las divide por los menos en tres categorías : grandes, medianos y chicos.(2) Tienen enormes diferencias y desniveles entre sí, en cuanto a bases geográficas, trayectorias históricas, etapa de desarrollo, estructuras socioeconómicas, grado de industrialización, niveles de remuneración y de vida, situaciones de mercado, políticas concretas e instrumentos disponibles (de tipo aduanero, impositivo, monetario, cambiario, crediticio). Todo ello crea, durante el proceso integrador, graves divergencias de aspiraciones y demandas de trato privilegiado por parte de cada país participante.

A ello se agrega la circunstancia de ser sus economías centrífugas, mas unidas a Europa y sobre todo a Estados Unidos que entre sí mismas; no complementarias sino mutuamente competitivas; separadas por obstáculos geográficos; carentes de la infraestructura

---

(1) Ibidem., p.15.

(2) Supra. p.120.

que facilite mayores relaciones interregionales. Las diferencias de regímenes políticos, de acción diplomática, de pautas culturales y orientaciones ideológicas, completan y agravan el cuadro no existe un sentimiento de solidaridad regional tan fuerte como para que trasciendan los particularismos nacionales. No existe tampoco una nación suficientemente dotada y dispuesta para promover y capitanear por sí sola la empresa, ni acuerdo entre los tres "grandes" de la zona para asumirla conjuntamente.

"El Estado de los países latinoamericanos con la excepción de Cuba, es el Estado de un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual, que parece entrar en decadencia antes de madurar. Tiende a expresar los intereses de las clases dominantes, nacionales y extranjeras, pero debe también tener en cuenta la existencia de fuerzas y presiones correspondientes a sociedades que en varios casos son ya relativamente complejas y diversificadas. Las intervenciones del Estado ven refractadas sus acciones, y las consecuencias previstas de las mismas, por una estructura y un ambiente desfavorable y hostil al desarrollo, al cambio social, a la modernización y a la racionalidad". (1).

El Estado en América Latina, sus agencias, intervenciones y controles no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen por la improvisación, por la presión y el apremio de sucesos y de situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan mas duraderas de lo pensado. El Estado no utiliza

---

(1) KAPLAN Marcos, Op. cit., p. 17.

o utiliza mal, los instrumentos de política económica y los entes que de todos modos han ido cayendo en sus manos. (1)

#### 4.- Resistencia al cambio.

Existe una resistencia al cambio, por parte de la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados con aquella, que temiendo los efectos que la integración pudiera producir sobre sus intereses particulares, se oponen a toda modificación, y/o no creen en la posibilidad de beneficiarse con ella. En el balance de fuerzas en pro o contra la integración, las últimas parecen prevalecer. Particularmente resulta la actitud de ignorancia e indiferencia que salvo raras excepciones exhiben el empresariado industrial, las capas medias y el sindicalismo obrero. (2)

#### 5.- Obstáculos varios que operan contra la integración.

Entre otros obstáculos que operan contra la viabilidad y rapidez de la integración, se cuentan la heterogeneidad y disparidad de regímenes aduaneros, monetarios, crediticios y demás instrumentos de política económica; y en los grados de productividad, tasas de salarios y sistemas de previsión social; en la inflación; en la falta de instrumentos de compensación de intercambios, excedentes y deficit financieros; en las agudas insuficiencias en la tasa de formación del ahorro público y privado, y en la asignación de recursos suficientes para actividades productivas y proyectos de integración.

---

(1) Idem.

(2) Ibidem., p. 16.

### C. Perspectivas de la ALALC.

En cuanto a las perspectivas de la ALALC, para José Ma. Arago (1), en un futuro inmediato el incremento de las relaciones comerciales entre los Países miembros será en función de dos factores básicos y complementarios : primero, la presión de los gobiernos sobre las compañías multinacionales ya instaladas en cada país, en el sentido de que destinen una parte creciente de su producción al mercado externo; y segundo, la ampliación de los actuales y la concertación de nuevos acuerdos de complementación industrial. Siendo para todo ello necesario, la realización de estudios destinados a identificar los sectores o subsectores en los cuales fuera mas visible la posibilidad de celebrar acuerdos de complementación entre dos o mas países, incluyendo en los estudios, la posibilidad de conceder financiamientos externos, a costos competitivos, a las empresas que necesitarán de ampliar o modernizar sus instalaciones a efectos de participar de manera plena en los acuerdos.

Para el mismo autor, elementos de peso en el futuro de la ALALC serán además : primero, "la extensión e intensidad que vengán a asumir en el futuro, las relaciones económicas entre Argentina y Brasil, países que, en su conjunto son responsables por la mitad del producto interno bruto, el 57% de la producción industrial y el 49% del comercio interno de la zona" (2); y segundo, "en el papel reservado a las empresas públicas nacionales, y a los organismos financieros regionales en la creación de las solidaridades de hecho, como a las que se refirió Schumann en el famoso discurso en que propuso la creación de la CECA" (3).

---

(1) ARAGAO José Ma., Op. cit., p.

(2) Idem. p. 19

(3) Ibidem. p. 21.



"La misión de las instituciones financieras regionales podrá asumir una importancia excepcional en un proceso de integración entre naciones en vía de desarrollo y con grandes disparidades en sus niveles de industrialización, capacidad financiera y dimensión de los respectivos mercados internos. En un contexto de ese tipo, la integración comercial será en buena parte, efecto de la decisión con que se actúe en el campo de las inversiones, ya sea para asegurar su concreción en los países que dispongan de escasos recursos internos o para realizarlos, o para promover la ampliación, modernización y/o reconversión de unidades industriales como forma de reducir las disparidades en los niveles de costos y hacer posible la competencia zonal, o finalmente, para financiar grandes proyectos multinacionales de infraestructura física". (1)

---

(1) Ibidem.

### Sección 3. El Acuerdo de Cartagena.

#### § 1. Antecedentes.

El Acta o Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966, puede señalarse como el antecedente histórico mas directo del Acuerdo de Cartagena (conocido también como Pacto Andino y Acuerdo de Integración Subregional). En dicha ocasión, los Presidentes de Colombia, Chile, y Venezuela, conjuntamente con los representantes de los de Perú y Ecuador, decidieron activar el proceso de integración en América Latina, mediante la concertación de un acuerdo subregional entre los países llamados "andinos". (1).

La Declaración antes mencionada contiene cuatro objetivos fundamentales : primero, "realizar reformas substanciales en las estructuras institucionales, económicas y sociales que permitan satisfacer las justas exigencias..." de los pueblos de las Partes signatarias; segundo, se consideran como pasos positivos hacia la integración general, la creación del Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, pero se señala "...la necesidad de perfeccionar los sistemas de esta última, lo mismo que la evidente conveniencia de incrementar las relaciones económicas entre las dos áreas y de avanzar, bajo condiciones adecuadas hacia la unidad de las dos"; tercero, se plantea la necesidad de los acuerdos subregionales en el cuadro de la ALALC, "...para acelerar el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente, sin perjuicio de impulsar la formación

---

(1) Boletín de la Integración, N°43, junio de 1969, págs.27 y sig.

del mercado común regional"; y cuarto, crear una Corporación de Fomento, para promover la asistencia técnica al sector privado y realizar proyectos de interés común.

Para el logro de los fines antes mencionados se aprobaron las bases de un programa de acción inmediata, para cuya implementación se creó una Comisión Mixta, que propondrá las medidas necesarias para lograr los objetivos de la Declaración, y evaluará los resultados alcanzados. Estará integrada por representantes gubernamentales.

La CEPAL había asumido la tesis opuesta a los acuerdos de integración subregional, por el temor que pudieran entorpecer el proceso de integración regional. "Se observaba que, si bien por la vía de la integración se querían eliminar los veinte compartimentos estancos en que se estaba dividida la América Latina, la formación de grupos subregionales podía conducir al establecimiento de menos compartimentos, pero que continuarían siendo estancos, con el agravante de que esos acuerdos crearían tal trama de intereses entre los diversos países que entrarán a formar parte de ellos, que podrían aumentar la resistencia a una integración de tipo general en América Latina". (1)

Ese parece también el criterio sostenido por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, cuando dice : "El documento que dieron a publicidad al terminar la reunión del 16 de agosto de 1966, conocido como "la Declaración de Bogotá", causó cierta conmoción en la política interamericana, pues algunos gobiernos vislumbraron en ellas veleidades de formación de bloques subregionales de la ALALC." (2)

---

(1) Citado por CALDERA Pietri, Juan José., Estudio sobre el Pacto Andino, Caracas, 1971, p. 17.

(2) Idem.

En la actualidad la CEPAL ha cambiado su punto de vista, y su representante en la ALALC ha afirmado que "los acuerdos subregionales constituyen quizás una de las orientaciones mas sabias impartidas por los Jefes de Estado, y señalan un camino de aproximaciones sucesivas por grupos de países hacia el mercado común latinoamericano." (1)

Entre el 13 y 14 abril de 1967, en Punta del Este, Uruguay, los Presidentes de los Países miembros de la ALALC decidieron "propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma mas acelerada que los compromisos generales (de la ALALC) y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a países no participantes en el acuerdo subregional, ni crearán para ellos obligaciones espaciales". (2)

La Comisión Mixta comenzó a trabajar en junio de 1967, y en agosto comenzó a participar Bolivia en las conversaciones, con la idea de adherirse al grupo. En la V Reunión de la Comisión en Bogotá, el 7 de feb. de 1968, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela firmaron el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, "que establece la primera corporación financiera totalmente latinoamericana".(3)

En la VI Reunión de la Comisión, realizada en Cartagena, Colombia,

---

(1) Boletín de la Integración. Agosto de 1967. N°20, p. 50.

(2) Declaración de los Presidentes de América. ALALC, Síntesis Mensual, N°23, mayo de 1967. p. 13.

(3) Boletín de la Integración, feb. de 1968, N°27, p. 69.

entre los días 29 de julio y 9 de agosto de 1968, se discutió el Proyecto de Integración Subregional conocido como de Cartagena. Venezuela por razones mas bien de política interna, que por divergencia sobre los objetivos y utilidad del Acuerdo Subregional, decidió por aquel entonces no firmarlo. El Acuerdo de Cartagena (1) fue firmado el 26 de mayo de 1969 en Bogotá por los gobiernos de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, y Chile, y entró en vigencia el 16 de octubre del mismo año. El 13 de feb. de 1973 en Lima, Perú, el Gobierno de Venezuela suscribió el texto del Acuerdo de Cartagena en el llamado "Consenso de Lima" (2).

---

(1) Texto y comentario, Derecho de la Integración, N° 5, oct. de 1969, p. 103 y sig.

(2) En esa misma fecha, la Comisión aprobó el Acta final del XI Período de Sesiones Extraordinarias en que se adoptó la Decisión 70, por la cual se establecen las condiciones para la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena. Según el art. 12 del Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la Adhesión de Venezuela, el mencionado instrumento será sometido a la consideración del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, para que una vez que éste lo haya declarado compatible con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y con la Res. 203 (CM-II/VI-E), se proceda a su aprobación en cada uno de los países miembros, conforme a sus respectivos procedimientos legales.

- Acta final de las Negociaciones entre la Comisión del Acuerdo y el Gobierno de Venezuela, para la adhesión de dicho país al Acuerdo. Lima, Perú, 13 de feb. de 1973.

Paralelamente a los trabajos de la Comisión Mixta, los organismos competentes de la ALALC precisaron la idea de los Acuerdos Subregionales (1). El Acuerdo de Integración Subregional fue sometido en cumplimiento de su art. 110 a la consideración de la ALALC. (2)

La primera reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores del Acuerdo tuvo lugar en Lima, Perú, del 22 al 24 de nov. de 1969, y en ella se acordó dicha ciudad como sede del Acuerdo. Entre los días 27 de enero y 1° de feb. de 1970 se celebró en Bogotá, la Primera Reunión de Ministros de Educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, en cuya ocasión se firmó el Convenio Andrés Bello (3), que contiene una declaración de principios sobre problemas educativos.

- 
- (1) Sobre estos se han dictado las Res. 202 (CM-II/VI-E), donde se recomienda a la Conferencia que establezca las normas a que deberán someterse los Acuerdos Subregionales; la 203 (CM-II/VI-E), que aprueba las bases para un Acuerdo Subregional; la 222 (VII-0), que aprueba las normas que pide la Res. 202 (CM-II/VI-E); la 165 (CEP), que aprueba las bases del procedimiento para adhesiones al Acuerdo Subregional.
  - (2) La Res. 179 (CEP) basada en la 203 declara que el mencionado Acuerdo es compatible el Tratado de Montevideo, por lo que imparte su aprobación, y establece que la Comisión prevista en el Acuerdo informará anualmente a la Conferencia sobre el funcionamiento del mismo.
  - (3) Sobre el texto y comentarios del Convenio ver, Boletín de la Integración, INTAL, N°s 50 y 62, Buenos Aires.

## § 2. Objetivos y medios del Acuerdo de Cartagena.

El Acuerdo de Cartagena (1) señala en su art. primero una finalidad general, que es la de procurar un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la región, y contiene como objetivos mas específicos, la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento económico mediante la integración, para facilitar así la conversión de la ALALC en un mercado común.

En el art. segundo, especificando la meta mencionada de alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico de las economías nacionales, se señala que los resultados del proceso se evaluarán periódicamente, tomando en cuenta, entre otros factores, los efectos que el Pacto produzca en la expansión de las exportaciones globales de cada país, los reflejos de su balanza comercial con la subregión, la evaluación de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

El Acuerdo se propone la constitución de una unión aduanera, pero con dos peculiaridades : primero, porque incluye una cierta armonización de políticas económicas y sociales; y segundo, porque los países que integran dicha unión, forman parte de la ALALC, y han concebido aquella, no como un paso previo a la constitución

---

(1) El Acuerdo comprende 114 artículos agrupados en 15 capítulos y 3 Anexos. Los capítulos corresponden a los siguientes títulos : objetivos y mecanismos, órganos del Acuerdo, armonización de políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo, programación industrial, programa de liberación, arancel externo común, régimen agropecuario, competencia comercial, cláusulas de salvaguardia, origen, integración física, asuntos financieros, régimen especial para Bolivia y Ecuados, adhesión, vigencia y denuncia y disposiciones finales.

de un pequeño mercado común de esos países, sino como un instrumento de carácter transitorio que contribuya a facilitar la formación del "Mercado Común Latinoamericano", por lo que según el art. 110 del Acuerdo, éste seguirá en vigencia, mientras los compromisos que se adquirieran en el marco general del Tratado no superen los del Acuerdo.

Para alcanzar los objetivos del Acuerdo, el art. 3 enuncia los siguientes mecanismos : un programa de liberación del intercambio mas acelerado del que se adopte en general en el marco de la ALALC; un arancel externo común, cuya etapa previa será la adopción de un arancel mínimo común; la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; la canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión, para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración; la integración física; y tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y Ecuador.

#### B. Descripción de los medios del Acuerdo.

##### 1. - El Programa de liberación.

Según el art. 41, el programa de liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden, que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier parte contratante. El art. 42 define los



gravámenes y las restricciones de todo orden. Por los primeros se entiende, "los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones", y excluye del concepto, las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados. Las segundas consisten en "cualquier medida de carácter administrativo financiero o cambiario, mediante la cual un País miembros impida o dificulte las importaciones por decisión unilateral". Están excluidas de este concepto las situaciones previstas por el art. 53 del Tratado de Montevideo.

La Junta determinará de oficio o a petición de parte, si una medida unilateral constituye un gravamen o restricción; y en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos es aplicable el art. 21 del Tratado de Montevideo.

El art. 45 establece que el programa de liberación comprenderá la universalidad de los productos, para llegar a su liberación total a mas tardar el 31 de dic. de 1980. El mencionado programa se aplicará en sus diferente modalidades : a los productos que sean objeto de programas sectoriales de desarrollo industrial, a los productos incluidos o que se incluyan en la lista común del art. 4 del Tratado de Montevideo, a los productos que no se producen en ningún país de la Subregión, incluidos en la nómina correspondiente, y a los productos no comprendidos en los literales anteriores.

Se prevee también la presentación, por parte de cada Estado miembro, de una lista limitada de productos de producción actual en la Subregión, para exceptuarlos del programa de liberación y del proceso de establecimiento del arancel externo, pero según el art. 55, dichos productos, de todas maneras quedarán totalmente liberados de gravámenes y otras restricciones y amparados por el arancel externo común a más tardar el 31 de dic. de 1985.

Según el art. 56, la incorporación de un producto por un Estado miembro en su lista de excepciones, le impedirá gozar de las ventajas que para tal producto se deriven del Acuerdo; y el art. 57 establece, que la Junta deberá contemplar la posibilidad de incorporar, los productos que los Países miembros tengan en sus listas de excepciones, a los programas sectoriales de desarrollo industrial.

## 2.- Los aranceles mínimo común y externo común.

El art. 61 establece que paralelamente al proceso de liberación del comercio, se establecerá en forma gradual y progresiva un arancel externo común, y el art. 64 prevee un arancel mínimo común como etapa previa al externo común, que deberá estar en plena vigencia el 31 de dic. de 1975.

Según el art. 65, en cualquier momento en que, en cumplimiento del programa de liberación, un producto quede liberado de gravámenes y otras restricciones, le serán plena y simultáneamente aplicados los gravámenes establecidos en el arancel externo mínimo común, o en arancel externo común según el caso.

Respecto a los productos que sean objeto de programas sectoriales de desarrollo industrial, regirán las normas que sobre arancel externo común establezcan dichos programas. Los arts. 65 a 67 regulan con normas especiales la situación de productos sin producción, o de producción insuficiente en la Subregión.

En virtud del art. 113 del Acuerdo, las ventajas pactadas sobre éste, no se harán extensivas a los Países no participantes ni crearán obligaciones para ellos. Esta disposición está expresamente dirigida a los demás países miembros de la ALALC, y equivale a una suspensión, dentro del ámbito material del Acuerdo, de la aplicación de la "cláusula de la nación mas favorecida", prevista en el art. 18 del Tratado de Montevideo.

- (a) Los avances mas significativos logrados en los programas de liberación comercial y de armonización aduanera.

Según José Ma. Aragao (1), éstos han sido fundamentalmente los siguientes :

Primero, los productos incluidos en el primer tramo de la Lista Común de la ALALC, tienen libre comercio entre los países de la Subregión, a partir de 1970.

Segundo, los bienes que no se producen en la Subregión, y no reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial o para producción en Bolivia y Ecuador, gozan de libre comercio intrazonal a partir de feb. de 1971.

---

(1) ARAGAO José, Ma., Op.cit., págs.28-29.

Tercero, de los bienes no producidos en la Subregión y reservados para producción en Bolivia y Ecuador, se ha seleccionado una nómina con 71 categorías de bienes destinados a ser producidos en los dos países antes mencionados, que son los de menor desarrollo económico relativo, comprometiéndose los demás a no producirlos en sus territorios durante el plazo de seis años a partir de 1971, como forma de asegurar el mercado subregional para los países beneficiados. En el caso que estos no haya aprovechado la franquicia en el plazo convenido, los productos reservados pasarán a gozar del libre comercio en toda la Subregión, con prescindencia del país productor subregional. Para dichos productos, en feb. de 1971, Colombia, Perú y Chile eliminaron sus aranceles y gravámenes de todo tipo, en favor de las producciones boliviana y ecuatoriana.

Cuarto, sobre productos reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial, por la Decisión 25 la Comisión aprobó dicha lista, la cual incluye a la mayor parte de los productos de las industrias automotriz, siderúrgica, química y de ciertos rubros de la industria liviana. Los respectivos programas sectoriales de desarrollo industrial determinarán el plazo y el ritmo de la eliminación de los gravámenes al comercio intrasubregional de dichos productos, y de su incorporación el arancel externo común.

Y quinto, con relación a los demás productos, el proceso de desgravación se inició en enero de 1971, y continuará con rebajas anuales del 10% hasta su liberación total en 1980, con excepción a Bolivia y Ecuador, para quienes la desgravación se iniciará en enero de 1976 para concluirse en 1985.

Para el proceso antes mencionado iniciado en enero de 1971, se estableció como punto de partida el arancel nacional mas bajo, o un máximo de 100% "ad valorem" en dic. de 1970. Con la finalidad de permitir una adaptación gradual de las industrias nacionales a la competencia subregional, se han elaborado listas de excepciones con productos cuya liberación se concretará solo en 1985, y con un tope máximo para cada país.

3.- Armonización de políticas económicas y sociales, y aproximación de legislaciones en materias pertinentes.

El art. 26 establece, que los Países miembros iniciarán un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos, y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del area. El proceso antes mencionado habra de cumplirse, paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional. (1)

En cumplimiento del art. 29, la Comisión a propuesta de la Junta, has establecido por las Decisiones 22 y 53, los procedimientos y mecanismos de carácter permanente, necesarios para el logro de las coordinaciones y armonizaciones en cuestión.

Sobre la aproximación de legislaciones nacionales, el art. 31 establece de una manera muy general, que para el logro de la armonización de las políticas económicas y sociales, los Países miembros incluirán las medidas necesarias en sus planes nacionales de desarrollo, y en la formulación de sus políticas económicas.

---

(1) Deben utilizarse entre otros, los siguientes instrumentos : un régimen de programación industrial, un régimen especial para el sector agropecuario, la planificación de la infraestructura física y social; la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella; una política comercial común frente a terceros países; y la armonización de métodos y técnicas de planificación.

- (a) Régimen sobre el tratamiento de capitales extrajeros, marcas, patentes, licencias y regalías.

El régimen común sobre la materia en cuestión, entro en vigencia en junio de 1971, por las Decisiones 24 y 37.(1)

Su aspecto mas importantes es la reserva de los beneficios del libre comercio subregional, para los productos de las empresas nacionales (mas del 80% de capital nacional de los países andinos), o mixtas (entre el 51% y el 80 % de capital nacional). Las empresas extranjeras existentes tienen plazos de 15 años (en Colombia, Chile y Perú), si desean beneficiarse del libre comercio subregional. Dicha transformación deberá iniciarse en un plazo de tres años, al final de las cuales la participación nacional en las mismas no deberá ser inferior al 15% del capital. Las empresas extranjeras que se establezcan en la Subregión a partir de enero de 1971, están sometidas al mismo régimen de las existentes y deberán iniciar sus actividades con una participación mínima del 15% de capital nacional de Colombia, Chile y Peru, y del 5% en Bolivia y Ecuador. Se excluyen de dicha obligación a las empresas extranjeras que exporten el 80 % o mas de su producción a terceros países. (2)

Se prohíbe la participación extranjera en los sectores de los servicios públicos, seguros, transportes internos, publicidad, radio, televisión, prensa e instituciones financieras. Los bancos existentes dejarán de recibir depósitos locales, en el plazo de tres años, a menos que se transformen en empresas nacionales en el período indicado. Las empresas extranjeras tendrán acceso únicamente al crédito interno de corto plazo, en

(1) El texto completo del régimen puede ser consultado en Derecho de la Integración, INTAL., N°s 8 y 9. Buenos Aires, mayo y oct. de 1971.

(2) ARAGAO, José Ma., Op.cit., p.31.

los términos que vengan a ser fijados en el reglamento subregional sobre la materia. Las inversiones y reinversiones deberán ser objeto de autorización y registro previos en el organismo nacional competente. Previa autorización, las utilidades netas comprobadas hasta el 14 % anual de la inversión directa registrada, podrán ser transferidas al exterior. El inversor extranjero podrá así mismo, reexportar el capital invertido, cuando venda sus acciones o liquide su empresa, hasta un límite equivalente a la inversión inicial mas las reinversiones netas. (1)

Los créditos externos también quedan sometidos a registro y autorización previos. El capital de las empresas será representado únicamente por acciones nominativas. Durante los diez primeros años de vigencia del régimen, se deja en libertad a los países miembros para autorizar, bajo el regimen de concesiones y por un plazo máximo de 20 años, la exploración y explotación por empresas extranjeras, de minerales de cualquier clase, la construcción de utilización de gaseoductos, oleoductos y la explotación forestal. Las empresas extranjeras establecidas en estos sectores podrán disponer de normas diferentes a las establecidas en el régimen común; para la transferencia de las utilidades.

En materia de transferencia y uso de tecnología y propiedad industrial, el régimen prescribe la autorización previa de los contratos de licencia para uso de tecnología importada y explotación de marcas y patentes. Se prohíben los contratos que contengan cláusulas restrictivas de mercado u otras obligaciones para el país importador en materia de fuentes de adquisición de consumos, bienes de capital e intermedios, de precios de venta, de volumen y estructura de la producción, de utilización de personal técnico o de uso de tecnologías competidoras. La

---

(1) Idem.

tecnología importada y efectivamente utilizada dará lugar al pago de regalías pero el valor de éstas no podrá ser computado como aporte de capital.

#### 4.- Programas sectoriales de desarrollo industrial.

El Acuerdo reglamenta los programas sectoriales, dentro del objetivo del desarrollo industrial. Según el art. 33, los mencionados programas deben ser propuestos por la Junta a la aprobación de la Comisión y serán ejecutados conjuntamente por los Países miembros. (1)

La Junta deberá proponer a la Comisión, las medidas complementarias que sean indispensables para facilitar el cumplimiento del programa respectivo (art. 35); y cuando lo estime conveniente, mas en sus evaluaciones anuales, propondrá las medidas que considere indispensables, para asegurar la participación equitativa de los Países miembros en el conjunto de los programas sectoriales de desarrollo industrial, en la ejecución de éstos y en el cumplimiento de sus objetivos (art. 39). Para la realización de los programas sectoriales de desarrollo industrial, el art. 40 establece que la Comisión mantendrá una adecuada coordinación con la Corporación Andina de Fomento, como elemento coadyuvante en el sistema; así como la colaboración de cualesquiera otras instituciones nacionales e internacionales, cuya contribución técnica

---

(1) El mecanismo previsto en el art. 34 sobre los programas sectoriales, señala entre otras disposiciones, la determinación de los productos objeto del programa, la localización de plantas en los Países de la Subregión, las medidas para asegurar la financiación de las inversiones, los programas de liberación, que podrán contener ritmos diferentes por países y por producto, y el arancel externo común que les será aplicable.



y financiera estime convenientes. (1)

- (a) Régimen uniforme de la empresa multinacional andina y reglamento del tratamiento aplicable al capital subregional.

Dicho régimen fue aprobado por la Decisión 46 de diciembre de 1971 (2). Se extiende a las empresas nacionales de los Países miembros en materia de libre comercio, tratamiento tributario y acceso al crédito interno.

Se considera empresa multinacional andina aquella en cuyo capital los inversores de la Subregión participen en una proporción mínima del 60 %, reflejándose dicha participación en la dirección técnica, financiera, comercial y administrativa de la empresa. La participación de los inversores nacionales de cada País miembro de la empresa no podrá ser inferior al 15% de la participación subregional total, salvo modificación aprobada por la Comisión a propuesta de la Junta.

El domicilio principal de la empresa debe estar situado en la Subregión y accionistas nacionales de por lo menos dos países

---

(1) "La Junta elaboró un documento con las grandes líneas de una estrategia de desarrollo de la Subregión hasta 1985. En el plano industrial, la estrategia se propone el desarrollo integrado de la industria básica, la exportación de manufacturas y la ampliación de los mercados internos como objetivos prioritarios. Dichos objetivos deberán alcanzarse mediante la substitución en escala subregional, de importaciones en ramas como las industrias metal mecánica, automotriz, siderúrgica, química, petroquímica, papel y celulosa y metales no ferrosos". - ARAGAO, José Ma., Op.cit. págs.29-39.

(2) El texto completo de la Decisión 46 fue publicado en Derecho de la Integración, INTAL, N°10, Buenos Aires, mayo de 1972, págs 190 y sig.

del Grupo Andino deben figurar entre los propietarios de la sociedad. El objeto social de la misma debe ser considerado de interés subregional , a efectos de aplicación de las ventajas pertinentes.

Las inversiones que realice la Corporación Andina de Fomento en cualquiera de los Países miembros serán considerados como nacionales en cada uno de ellos, a los efectos del régimen aplicable a las inversiones extranjeras o multinacionales andinas.

## 5. - Desarrollo del sector agropecuario.

El Acuerdo establece de una manera general en el art. 69, que los Países miembros armonizarán sus políticas nacionales y coordinarán sus planes de desarrollo agropecuario, para llegar eventualmente a la adopción de una política agropecuario común, y a la formulación de un plan indicativo sobre este sector. El art. 70 enuncia medidas generales, para el logro de los objetivos de este sector, y los arts. 71 a 74 contienen cláusulas de salvaguardia(1).

En este sector, hasta hoy, se han iniciado los siguientes trabajos: establecimiento por la Junta, de un sistema subregional de información estadística sobre producción, comercialización, áreas sembradas y cosechadas de productos agropecuarios ya intercambiados o de comercio potencial en la Subregión; recopilación de las normas, trámites y documentos requeridos para el comercio exterior de productos agropecuarios; adopción de sistemas comunes de normalización, clasificación, pesos y medidas, y envases de productos agropecuarios de intercambio actual o potencial en la Subregión, y finalmente el establecimiento de un programa de capacitación y entrenamiento en comercialización agropecuaria.(2)

## 6. - Integración física.

Sobre integración física, los Estados miembros emprenderán una acción conjunta para solucionar los problemas de infraestructura que incidan desfavorablemente sobre el proceso de integración económica de la Subregión, cuya acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones

---

(1) Infra. págs. 341-342

(2) ARAGAO, José Ma., Op. cit., págs. 29-30.

y comprenderá, en particular, las medidas necesarias para facilitar el tráfico fronterizo entre los Estados miembros (art. 86).

#### 7. - Asuntos financieros y pagos.

Los Estados miembros coordinarán sus políticas nacionales, en la medida necesaria para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo. Sobre la coordinación mencionada, la Junta formulará propuestas a la Comisión. En caso de dificultades relacionadas con ingresos fiscales, se pueden invocar medidas de salvaguardia (art. 89). (1)

#### 8. - Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y Ecuador.

Con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregion, Bolivia y Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo mas acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio (art. 90).

Aunque el mencionado régimen especial está reglamentado en el capítulo IX del Acuerdo, todas las disposiciones de éste preveen las condiciones de menor desarrollo económico relativo de Bolivia y Ecuador.

Además, según el art. 108, en todo lo que no esté contemplado por el Acuerdo, el régimen especial para los dos países antes mencionados, incorpora plenamente los principios y disposiciones del Tratado de Montevideo y las Resoluciones de la ALALC, a favor

---

(1) Infra. pág. 340.

de los países de menor desarrollo económico relativo de esa zona. La Junta en sus evaluaciones periódicas y anuales, considerará de manera especial y separadamente, la situación de Bolivia y Ecuador dentro del proceso de integración Subregional, y propondrá a la Comisión las medidas que juzgue adecuadas para mejorar substancialmente sus posibilidades de desarrollo, y activar cada vez mas su participación en la industrialización del área.

### § 3. Instituciones.

El art. 5 del Acuerdo establece como órganos principales del sistema Andino, la Comisión y la Junta. El acuerdo prevee los organismos auxiliares que denomina Comités : el consultativo y el Económico Social. En esta sección se analizará también la Corporación Andina de Fomento.

#### A. La Comisión.

Según el art. 6, la Comisión es el órgano máximo, y está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros, cada gobierno acreditará un representante titular y un alterno.

La Comisión tiene funciones políticas, normativas y de supervisión (art. 7), y mantendrá estrecho contacto con el Directorio y presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, para establecer una adecuada coordinación con las actividades de ésta y facilitar el logro de los objetivos del Acuerdo (art. 24).

# 1.- Las funciones de la Comisión.

Las funciones políticas de la Comisión consisten en formular la política general del Acuerdo, conocer y resolver todos los asuntos de interés común no comprendidos en el art. 6; y promover la acción concertada de los Países de la Subregión, frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos, y a su participación en reuniones y organismos de carácter económico (art. 8).

Las funciones normativas de la Comisión consisten en dictar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo, y para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países miembros; aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta; dictar su propio reglamento y el de los Comités, y aprobar el de la Junta y sus modificaciones; y proponer a las Partes contratantes modificaciones del Acuerdo.

Las funciones de supervisión de la Comisión consisten en velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones del Acuerdo y del Tratado de Montevideo; designar y remover los miembros de la Junta, impartirle sus instrucciones, delegarle atribuciones (1) y considerar siempre sus proposiciones. Además, aprobar su presupuesto anual y fijar la contribución de cada Parte contratante.

---

(1) Por la Decisión 2, el Comité delegó varias funciones en la Junta.

*Por la Decisión 2, el Comité delegó varias funciones en la Junta.*

## 2.- Sistema de votación.

Como regla general (art. 11), la Comisión adoptará sus decisiones con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros, salvo cinco excepciones : primero, sobre las materias incluidas en el Anexo I del Acuerdo, las decisiones se adoptarán por los dos tercios afirmativos, y sin que haya voto negativo. La Comisión podrá incorporar nuevas materias en dicho Anexo, con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

Segundo, en los casos enumerados en el Anexo II, las propuestas de la Junta deberán ser aprobadas con el voto favorable de, por lo menos los dos tercios de los Países miembros, pero si fueren objeto de algún voto negativo, deberán ser devueltas a la Junta para la consideración de los antecedentes que hayan dado origen a dicho voto negativo. En un plazo no menor de dos meses ni mayor de seis, la Junta elevará nuevamente la propuesta a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estime oportunas, y en tal caso, la propuesta así modificada se estimará aprobada si cuenta con el voto favorable de los dos tercios de los Países miembros sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del País que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior.

Tercero, sobre las materias enumeradas en el Anexo III en relación con el régimen especial para Bolivia y Ecuador, en cuyo caso las Decisiones se adoptarán por dos tercios de votos afirmativos, siempre que uno de ellos sea el de Bolivia o el del Ecuador.

Cuarto, la designación de los miembros de la Junta se hará por unanimidad.

Y quinto, según el art. 1° del Instrumento adicional al Acuerdo de Cartagena para la adhesión de Venezuela, la Comisión aprobará el arancel externo común, establecerá las condiciones de su aplicación, modificará los niveles arancelarios comunes, y aprobará los programas de racionalización y especialización a que se refiere el art. 36 (1) del Acuerdo, por dos tercios de votos afirmativos sin que haya negativos.

"Una de las innovaciones mas profundas del sistema institucional del Acuerdo de Cartagena con respecto al de la ALALC, es el relacionado con los mecanismos de votación de las Decisiones. Precisamente una de las críticas mas fuertes, que se había efectuado al mecanismo de votación de la ALALC, era el de la subsistencia en la práctica, del principio de la unanimidad. En el caso del Grupo Andino, se ha variado en dicho principio, si bien en la práctica todas las resoluciones se han dictado hasta el presente de común acuerdo. Sin embargo, es sabido que la posibilidad de que se pueda aprobar una decisión por voto mayoritario produce un efecto disuasivo sobre el país que pretendiera desarrollar una política de obstrucción". (2)

#### B. La Junta.

La Junta es el órgano ejecutivo del Acuerdo (art. 13) (3), y tiene derecho de proposición respecto al Consejo (art. 12) (4). Está integrada por tres miembros y actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión.

(1) Sobre productos no incorporados en programas sectoriales de desarrollo industrial, de industrias existentes en la Subregión.

(2) PEÑA Félix., Op. cit., p. 43

(3) El art. 15 de Acuerdo enumera las funciones de la Junta.

(4) Son numerosos los casos que le consignan este derecho entre otros se encuentran los arts. 29, 30, 33, 35, 36, 38, 39, 47, 50, 55, etc.



Los miembros de la Junta permanecerán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos. En caso de vacante la Comisión designará el sustituto quien también permanecerá tres años en funciones.

La Junta se expresará en todos sus actos por unanimidad, aunque podrá elevar a la consideración de la Comisión proposiciones alternativas, aprobadas también por unanimidad.

1.- Las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta.

La Comisión expresa su voluntad mediante Decisiones, y la Junta mediante Resoluciones. Se trata en ambos casos de actos jurídicos unilaterales de un órgano internacional. Con respecto a las Decisiones, el reglamento de la Comisión prevee en su art. 21, que cuando sus disposiciones impliquen obligaciones para los Países miembros o para los órganos del Acuerdo, se indicará la fecha de su entrada en vigor en el art. final. En caso contrario, se entiende que la fecha correspondiente es la de la aprobación del acta final de la reunión respectiva. (1)

Sin embargo, al no existir en el Acuerdo una norma similar a la del art. 189 de la Comunidad Económica Europea, no queda claro en todos los casos cual es el efecto jurídico de las Decisiones y Resoluciones, cual es la modalidad de su inserción en el derecho interno, ni la posibilidad que algunos actos jurídicos emanados de los órganos del Acuerdo tengan efecto directo en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. (2)

---

(1) PEÑA Félix., Op.cit., p.48

(2) Idem.

Con el fin de evitar diferencias de interpretación en los Países miembros, que pudieran resultar en un debilitamiento de la estructura jurídica del Acuerdo, o en su valor distinto en cada país, la Junta ha entendido necesario encarar este problema junto con el de la creación del órgano jurisdiccional. Las funciones mismas de éste serían imprecisas, si se continuara librado a la interpretación de cada uno de los Estados miembros al alcance jurídico de las normas originadas en los órganos comunes. El problema del efecto jurídico de las Decisiones de la Comisión y la creación de órgano jurisdiccional será discutida sobre las bases propuestas por la Junta a la Comisión en el transcurso de 1973.(1)

#### C. Los Comités.

El Comité Consultativo está integrado por representantes de los Países miembros, y es el órgano a través del cual éstos mantendrán estrecha relación con la Junta (art. 19). Esta última parte está en contradicción con el art. 15 (i), según el cual la Junta mantendrá contacto directo con los Gobiernos de los Países miembros, a través del organismo que para tal efecto cada uno de ellos señale. Indudablemente una de las dos disposiciones tendrá que prevalecer.

Las funciones del Comité Consultativo son : asesorar a la Junta y colaborar en la realización de sus trabajos cuando ésta lo requiera; y analizar las proposiciones de la Junta antes de su consideración por la Comisión cuando ésta lo solicite (art.21).(2).

---

(1) Ibidem.

(2) La Decisión 19 contiene su reglamento interno.

El Comité Asesor Económico y Social está integrado por representantes de los empresarios y trabajadores de los Estados miembros (1)

#### D. La Corporación Andina de Fomento.

La Corporación Andina de Fomento, según el art. 1° de su convenio institutivo, es una persona de derecho internacional público (2), y el art. 2 establece que tendrá su sede en la ciudad de Caracas, pudiendo establecer agencias, oficinas o representaciones que sean necesarias para el desarrollo de sus funciones, en cada uno de los países participantes y fuera de ellos.

##### 1.- Objetivos.

Estos consisten en impulsar el proceso de integración sub-regional, e impulsar el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su línea de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios; y la aplicación, modernización o conversión de las existentes. Para ello, se coordinará con el organismo encargado de la integración sub-regional, y tomará en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (art. 3 del Convenio).

##### 2.- Medios.

La Corporación tiene entre otras la siguientes funciones para el logro de sus objetivos : obtener créditos externos o internos;

---

(1) las Decisiones 17 y 17-a definen su objeto y composición y establecen su reglamento interno.

(2) Descripción pormenorizada del programa y actividades de la Corporación en Boletín de la Integración, INTAL, N° 80, agosto de 1972, págs. 453 y sig.

emitir bonos, "deventures" y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de la Subregión; conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías; promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones (underwriting) y otorgarlos en los casos que lo justifiquen; y promover la organización de empresas, su modernización o conversión, suscribiendo acciones o participaciones; éstas a su vez podrán transferirlas, ofreciéndolas en primer lugar a entidades públicas o privadas de la Subregión y en subsidio a terceros interesados fuera de ella.

En general, según su art.4, la Corporación está autorizada para realizar toda clase de operaciones, actos, contratos y convenios requeridos para el cumplimiento de sus fines. En la composición del capital de la Corporación hay un margen de participación para personas jurídicas o naturales de fuera de la Subregión. El capital autorizado es de cien millones de US \$, de estos 25 fueron suscritos por los países signatarios.

### 3. - Realizaciones.

Para movilizar el ahorro interno de los Países miembros hacia proyectos de integración, la Corporación Andina ha iniciado negociaciones con los respectivos gobiernos para obtener líneas de crédito destinadas a financiar la exportación de bienes y servicios de dichos países, y canalizarlos hacia proyectos en que participe la Corporación. Una primera línea de crédito en el valor de 10 millones de US \$ ha sido suscrita por Colombia. Dentro de la misma orientación se ha avanzado en un estudio destinado a

la creación del Fondo Andino de Inversiones. (1)

Para movilizar recursos externos, se han adelantado gestiones con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, e instituciones públicas y privadas de Argentina, Brasil, México y varios países europeos, con la finalidad de obtener la cooperación financiera de dichas instituciones a los proyectos de interés subregional. (2)

En el campo estrictamente operativo, la Corporación había aprobado hasta marzo de 1972, créditos de preinversión, asistencia técnica y financiación de proyectos por un monto superior a 9 millones de dolares, en los cuales Bolivia y Ecuador, en su calidad de países de menor desarrollo relativo, han tenido un trato prioritario. (3)

#### § 4. Logros y posibilidades del Proceso Andino de Integración.

Desde la firma del Acuerdo de Cartagena, la vida interna de los Países miembros ha sido sobresaltada : en Bolivia ha habido tres golpes de estado y uno en Ecuador. Sin embargo, en cuanto al proceso de integración las expectativas son optimistas. En su II Reunión en marzo de 1972, los cancilleres de los cinco países (aún sin Venezuela), señalaron en la Declaración de Cuzco, su satisfacción por el hecho de que, no obstante lo complejo de las tareas previstas hasta el momento y el escaso tiempo disponible, todos los compromisos se hubieran cumplido dentro de los plazos establecidos (4).

---

(1) ARAGAO José Ma., Op.cit., p.35.

(2) Idem.

(3) Ibidem. p.36

(4) Comercio Exterior, abril de 1972, México, p.115.

Aunque es prematuro avanzar un juicio sobre los logros y perspectivas del grupo Andino, se pueden elaborar algunas conjeturas, con base a los antecedentes estructurales de los Países miembros, en las características de su proceso de integración y en lo alcanzado hasta el momento.

Por su parte, José Ma. Aragao (1) presenta tres observaciones : primero, el desarrollo industrial de los países andinos (todos con mercados de reducida dimensión, alto grado de concentración de exportaciones en productos primarios, y una producción manufacturera de costos elevados), depende en grado bastante mas intenso de la formación de un mercado multinacional integrado, que el de los países grandes de la ALALC. Además, el poder de negociación de los países andinos aislados, frente a los mismos grandes de la ALALC, y a los mas industrializados del resto del mundo, es muy limitado. Las dos circunstancias anteriores explican el respaldo político mucho mas intenso que los gobiernos andinos han dado al proceso de integración subregional, en comparación al que ha recibido ALALC de sus miembros mas importantes. Gracias a dicho respaldo, todos los compromisos previstos en el Acuerdo de Cartagena han podido ser cumplidos en los plazos preestablecidos, en oposición a lo ocurrido con el Tratado de Montevideo.

Segundo, un elemento de gran importancia en el desarrollo de la integración andina, lo constituyen los programas sectoriales de desarrollo industrial, dado el número de sus productos como de su importancia cualitativa, pues se trata de los rubros de mayor impacto para el proceso del desarrollo.

---

(1) ARAGAO José Ma., Op.cit. págs 36-39.

Y tercero, los países andinos se han beneficiado de las experiencias de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano. De dichas experiencias han obtenido dos lecciones : por una parte, la correlación existente entre la viabilidad política del proceso integracionista, y el grado de satisfacción de los Países miembros del esquema respectivo, con relación a las expectativas, que hayan formulado para su participación en el proceso. Y por otra parte, la experiencia de la debilidad de mecanismos de integración, que no definen claramente en el tiempo los compromisos de las Partes contratantes (como el arbitrio de las negociaciones anuales de ALALC), ni crean un aparato institucional suficientemente fuerte, como para impedir el colapso del proceso e infundirle una dinámica propia.

En referencia a las dos experiencias antes mencionadas, el énfasis puesto por el Acuerdo de Cartagena en la programación de las inversiones a nivel subregional, y en el tratamiento especial en favor de países de menor desarrollo económico relativo, para aprovechar los beneficios del mercado ampliado, representa un factor de fundamental importancia, para la integración andina.

Lo mismo podría afirmarse con relación a los poderes de las instituciones andinas (Junta y Corporación de Fomento), mucho mas amplios que los atribuidos a las instituciones de la ALALC y del Mercado Centroamericano.

"La Junta por sus competencias (en particular la de proponer), su capacidad técnica y su autonomía respecto a los gobiernos ha podido cumplir la función de concertación de los intereses nacionales, sobre la base de los mandatos emanados del Acuerdo".(1)

---

(1) PEÑA Félix., Op.cit., p.51.

La Comisión es el órgano en que se representa el interés nacional. Pero el hecho de no ser un órgano que esté reunido en forma permanente en la sede de la Junta, no solo impide la tentación a la interferencia de las labores de ésta, sino que permite que esté integrada por representantes gubernamentales con poder efectivo en sus propias administraciones. A diferencia del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, no se trata de diplomáticos que suelen estar tan alejados de los centros reales de sus propios países, como de los técnicos de la Secretaría. Los integrantes de la Comisión son a su vez, quienes a nivel nacional tienen la principal responsabilidad en la conducción de los asuntos relacionados con la integración. (1).

Los poderes que se han atribuido a los órganos son efectivos en función de los resultados, "pero es evidente que para superar las limitaciones que de hecho y de derecho existen para plenitud de dichos poderes efectivos, será necesario que se resuelva el problema del efecto jurídico de las decisiones y del control jurisdiccional". (2)

---

(1) Idem.

(2) Ibidem p. 52.



#### Sección 4. El Mercado Común Centroamericano

##### § 1. Antecedentes.

La región centroamericana está constituida, por una extensión de 411.000 kilómetros cuadrados, donde conviven 14 millones de personas. Está dividida en cinco pequeños estados, que tienen un mismo origen histórico y rasgos culturales comunes. Las diferencias específicas locales, aunque importantes, y la existencia de países de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona, no restan validez al carácter centroamericano de comunidad regional. (1)

Las economías subdesarrolladas de los países centroamericanos tienen los siguientes rasgos comunes: "primero, preponderancia del sector primario en la producción y una escasa industrialización, con una estructura agraria atrasada que concentra la mayor parte de la población económicamente activa y que se caracteriza por el predominio del latí-minifundio, una alta tasa de mortalidad y un rápido crecimiento poblacional. Segundo, un alto grado de dependencia externa, ... así como una creciente penetración de inversión extranjera, lesiva a los intereses centroamericanos y cuyo efecto es la progresiva descapitalización del área. Tercero, profundas contradicciones sociales, originadas en una inequitativa distribución del ingreso y la riqueza. Cuarto, una estructura económica dual, con predominio de formas atrasadas de producción, que determina fundamentalmente la falta de integración a nivel nacional. Quinto, falta de capacidad

---

(1) SIECA, Evolución y Estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo. Guatemala, junio de 1971, p. 5.

de inversión productiva, dado el mal uso del excedente económico generado dentro del área. Y sexto, una concentración del poder económico y político en las clases dominantes, que a su vez están ligadas... al capital extranjero y culturalmente enajenadas, todo lo cual, da origen a la inestabilidad institucional y política". (1).

Los países centroamericanos, que en las primeras etapas de su independencia constituyeron una federación disuelta en 1838, intentaron y realizaron hasta épocas muy recientes varios acercamientos bilaterales. Entre otros, en 1895 se suscribió el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Nicaragua y Guatemala que nunca funcionó; y en 1918, el Tratado de Libre Comercio suscrito entre El Salvador y Honduras, que estuvo vigente hasta 1971.

Sin embargo, el actual proceso integracionista se inició en 1951, cuando la Comisión Económica para la América Latina, en su IV Período de Sesiones efectuado en México, creó por la Resolución 9 (IV) un Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los Ministros de Economía de los Países centroamericanos, para promover la integración centroamericana, coordinados por una secretaría a cargo de la CEPAL.

Si bien la participación de las Naciones Unidas fue decisiva

---

(1) Resolución I del Primer Congreso Centroamericano de Integración. Revista de la Integración, N°3, 1971, p.5.

en la creación del Mercado Común, la acción de los Países centroamericanos, a través de sus respectivos gobiernos con base en las recomendaciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, fue también determinante : por las decisiones tomadas en cuanto a los primeros lineamientos de política en materia de integración económica (1), suscripción de los primeros acuerdos multilaterales (2), y fundación de las primeras instituciones regionales (3).

A partir de 1958, el esfuerzo integracionista de la década de los cincuenta, culminó en varios instrumentos jurídicos que constituyen el Mercado Común Centroamericano. Porque debido en gran parte a la manera gradual en que éste ha venido configurándose, en él no existe como en otros esquemas regionales, un acuerdo central que cubra todos los aspectos de la integración económica regional.(4)

## § 2. Los instrumentos jurídicos.

Los instrumentos jurídicos, que norman las relaciones centroamericanas en el contexto del Mercado Común, pueden diferenciarse fundamentalmente en generales y particulares. Los

- 
- (1) Resoluciones del Comité de Cooperación Económica.
  - (2) Tratado Multilateral de Libre Comercio de Integración Económica, y Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (1958); y Convenio sobre equiparación de gravámenes a la importación (1959).
  - (3) ESAPAC (1954) e ICATI (1955).
  - (4) Existen mas de 30 instrumentos que regulan directamente las relaciones del Mercado Común.

instrumentos generales (únicos que serán analizados en este trabajo), son los que establecen el marco regional con sus componentes básicos de zona de libre comercio y tarifa externa común. Y los particulares (1), los que tienen como propósito el estímulo y/o la regulación de las actividades productivas, para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el mercado ampliado, que se está constituyendo por medio de los primeros.

#### A. - Los instrumentos generales.

Los instrumentos generales son cuatro : el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, el Tratado de Asociación Económica, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana relativo a las medidas de emergencia de defensa y de la balanza de pagos.

#### 1. - El Tratado multilateral de libre comercio.

Fue suscrito el 10 de junio de 1958, y entró en vigencia el 2 de junio de 1959, fue el primer intento jurídico de carácter general.

En el mencionado tratado, el Mercado Común centroamericano es concebido como una zona de libre cambio, que habrá de ser perfeccionada en diez años, durante los cuales se constituirá una unión aduanera. Establece una lista inicial de productos, que será ampliada sucesivamente por negociaciones ; a los productos

---

(1) Estos pueden agruparse en los referentes al libre comercio, al desarrollo industrial, problemas financieros y políticas monetarias. Sus textos pueden consultarse en SIECA, Revista de la Integración Centroamericana, Nos. 1 y 2, 1971.

incluidos les será inmediatamente eliminados los recargos, con excepción de algunas restricciones cuantitativas. Simultáneamente los Estados miembros habrán de lograr la equiparación de la tarifa aplicable a terceros países, en relación a los productos incluidos en la lista de libre cambio, a los que le serán añadidos y a sus principales materias primas.

Para dar mayor flexibilidad a la formación de la zona de libre cambio, el Tratado prevee la negociación de regímenes transitorios, que acordarán reducciones aduaneras progresivas sobre los productos no incluidos desde el principio en la zona de libre cambio, o sobre los que hayan de someterse a restricciones cuantitativas; así como las negociaciones de regímenes especiales de libre cambio, entre un número de países inferior a la totalidad de los Estados miembros, comprendiendo reducciones aduaneras progresivas respecto a los países restantes, hasta llegar a incorporar los productos en cuestión en la lista general de libre cambio. El Tratado será administrado por una Comisión Centroamericana de Comercio.

## 2. - El Tratado de Asociación Económica.

El 6 de feb. de 1960, El Salvador, Guatemala y Honduras, suscribieron el Tratado de Asociación Económica, que entró en vigencia el 24 de abril de 1960 y que es conocido con el nombre de Tratado Tripartito. Dicho tratado complicó el proceso de integración, porque no tiene coordinación con el Multilateral, del que además habían sido signatarios Costa Rica y Nicaragua.

Establece una zona de libre cambio, que deberá perfeccionarse en cinco años durante los cuales se equipararán los derechos de importación, para después convertirse en una unión aduanera con una administración aduanera común, reparto justo de recaudaciones y libre circulación de productos, sin distinción de clases ni origen. Durante la transición, la importación de productos de terceros países quedará libre de recargos a partir de la entrada en vigor del Tratado, con excepción de una lista que especifica reducciones graduales de impuestos, de restricciones cuantitativas, y un trato mas favorable a Honduras sobre materias primas, y productos manufacturados y alimenticios.

Consiguientemente, el sistema del Tratado Tripartito es el contrario del Multilateral, donde la liberación del comercio se aplica solo a la lista inicial, que se ampliará por negociaciones progresivas, al mismo tiempo que se equiparan los derechos aplicables al exterior.

El capítulo sobre el Fondo de Desarrollo y Asistencia, concede a esta nueva institución las funciones de un organismo de crédito y desarrollo, destinado a contribuir a la construcción de obras de base, y a la implantación y extensión de empresas industriales y agrícolas, para así atenuar los desajustes que pudieran resultar de la evolución del mercado común.

### 3. - El Tratado General de Integración.

A fines de 1960, con el fin de reevaluar los fines de la integración y coordinar los esfuerzos, el Comité de Cooperación Económica pidió al Secretariado de la Comisión Económica para

la América Latina, elaborar un proyecto de acuerdo centroamericano de "integración económica acelerada". Las nuevas negociaciones culminaron felizmente en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido también como Tratado de Managua, fue suscrito por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en la Ciudad de Managua, Nicaragua, el 13 de dic. de 1960 y entró en vigor el 4 de junio de 1961. Por su art. 33 quedó abierto a la adhesión de cualquier Estado centroamericano que no lo hubiera suscrito originalmente. El Gobierno de Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962.

Existe la tendencia generalizada a considerar este Tratado como instrumento básico del Mercado Común, no obstante los muchos tratados y protocolos que rigen a éste; dicha tendencia es razonable si se toman en cuenta los propósitos del Tratado enunciados en el Preámbulo. Su art. 27 establece que el Tratado en cuestión prevalecerá sobre los precedentes, y el Capítulo V crea los órganos generales del Mercado Común.

Con la firma del Tratado General culmina la época de estudios y realizaciones conducentes a propiciar la integración económica dentro del enfoque multilateral, al mismo tiempo que se inicia una nueva etapa que vino a intensificar de manera mas orgánica y eficaz, las relaciones entre los Países miembros dentro del concepto del Mercado Común. (1)

#### (a) Objetivos y medios del Tratado General.

Los propósitos finales del Tratado, enumerados en el Preámbulo son los siguientes : unificar las economías de los Estados miembros,

---

(1) SIECA, Revista de la Integración Centroamericana, N°2 1971, p. 50.

impulsar en forma conjunta el desarrollo de la región, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; acelerar la integración de las respectivas economías de los Países miembros, consolidando los resultados ya obtenidos y sentando las bases que habrán de regirla en el futuro, así como teniendo en cuenta los compromisos contraídos en los instrumentos anteriores de integración económica de la América Central.

El texto del art. 1° del Tratado establece que "los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años", a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado, y se comprometen a constituir una unión aduanera a la que el Tratado no le marca ningún plazo; según el art. 2, el arancel centroamericano uniforme se adoptará en los términos del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. "En realidad el Tratado solo instituye una zona de libre cambio, para los productos naturales y manufacturados originarios de los Estados miembros, como la primera etapa del proceso integracionista que habrá de culminar en el Mercado Común". (1) Según el art. 2, la zona de libre cambio debe quedar perfeccionada en un plazo de cinco años.

i) la liberación comercial.

En el art. 3, el Tratado General adopta el sistema del Tripartito al establecer el libre comercio inmediato para todos los productos originarios de los Países miembros, con las únicas limitaciones comprendidas en los regímenes especiales a que se refiere el Anexo A. Dicho Anexo, que según el art. 4 forma parte integrante del Tratado, comprende los productos objeto de

(1) PONCE V. Manuel Angel., Análisis Jurídicos de la Sistemática Técnico Formal del Tratado de Managua., Aspectos jurídicos e Institucionales de la Integración Económica Centroamericana. Guatemala, págs. 170 y 171.



regímenes especiales, cuyo intercambio deberá ajustarse a las modalidades y requisitos allí previstos, las mencionadas modalidades y requisitos solo podrán ser modificadas previa negociación multilateral en el Consejo Ejecutivo.

Los productos bajo regímenes especiales quedarán incorporados automáticamente al libre comercio, a mas tardar al finalizar el quinto año de vigencia del Tratado, salvo lo dispuesto por el Anexo A. En la práctica se elaboran listas de productos cuyo trato habrá de modificarse progresivamente, para pasar al libre comercio en dos, tres, cuatro, cinco años o nunca. Así mismo, para muchos productos se fijan también cuotas de importación, controles a la exportación, y otras condiciones contenidas en los acuerdos.

Es en el campo comercial donde se ubican los principales logros del Mercado Común. El comercio intrarregional (medido por los valores FOB de exportaciones), paso de 32,7 millones de US \$. en 1960, a 299,5 millones de US \$. en 1970, creciendo su participación relativa en el comercio total de los cinco países del 7 % en el primer año, al 27.4 % en el último. (1).

## ii) incentivos fiscales al desarrollo industrial.

Sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial, los Estados miembros convienen en el art. 19. alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia, y al respecto han suscrito el Convenio Centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo

---

(1) INTAL, El proceso de integración en América Latina 1968/71, Buenos Aires, 1972. p.

industrial, que aunque suscrito en 1962, no entró en vigencia sino hasta 1969.

El Tratado adopta todas las disposiciones del Convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración,<sup>(1)</sup> y para darles cumplimiento acuerdan suscribir protocolos adicionales en los que se estipularán las plantas industriales que serán amparadas por el mismo, el régimen de libre comercio que será aplicable a sus productos, y las demás condiciones previstas por el art. 3 de dicho Convenio.

La creación del Mercado constituyó un poderoso estímulo al proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero, favoreciendo el establecimiento de numerosas industrias, que elevaron la participación de la actividad manufacturera en el producto total, del 13.2 % en 1960, al 17.5 % al final de los años sesentas. Entre 1960 y 1970 el comercio intrarregional de manufacturas pasó de 13 millones US \$., a 225 millones US \$., equivalentes al 75 % de la transacciones entre los cinco Estados. (2)

iii) libertad de transporte y tránsito.

El art. del Tratado establece la libertad de transporte y tránsito, para las mercancías destinadas a cualesquiera de los otros Estados signatarios o procedentes de ellos, así como para los vehículos que transporten tales mercancías. Dicha libertad habrá de realizarse sin deducciones, discriminaciones, ni restricciones cuantitativas.

(1) Según el art. 3 de dicho Convenio, la industrialización debía efectuarse "...sobre bases de reciprocidad, a fin de que todos y cada uno de los países miembros obtengan progresivamente beneficios económicos".

(2) ARAGAO, José Ma., Op.cit., págs.41-42.

iv) agricultura.

En materia agrícola, solo se contrae el compromiso de suscribir un protocolo conducente a regular el intercambio, coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar la mas amplia libertad de comercio para un número limitado de productos.

Se ha creado una Comisión Permanente de Investigación Agropecuaria. Entre 1960 y 1968, el comercio intrarregional de productos de origen agropecuario (elaborados o no) creció a una tasa anual de caso 18 %, elevándose de 17 millones de US \$. à 64 millones. (1)

(d) El protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana.

Este instrumento se firmó en San José, Costa Rica, en junio de 1968 y entró en vigencia el mismo año. Este instrumento se concibió para conjurar el desequilibrio en la balanza de pagos de varios países miembros. Desequilibrio que ya se había advertido en la Reunión de Directores de Organismos de Planificación celebrada en nov. de 1964.

### § 3. Instituciones.

El sistema del Mercado Común tiene cuatro instituciones : el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana. El primero fue creado por la Comisión Económica para

---

(1) Idem. p.42.

la América Latina en la Resolución (IV) del 1° de junio de 1951, y celebró su primera reunión en Tegucigalpa del 23 al 28 de agosto de 1952. Los otros tres fueron constituidos por el Tratado General de Integración. Dada su importancia, en esta sección se analizará el Banco Centroamericano de Integración Económica. A falta de órgano jurisdiccional, el art. 26 del Tratado General prevee un sistema para la solución de controversias, sobre la interpretación y aplicación de dicho Tratado, cuyo reglamento fue aprobado en 1969.

#### A. El Comité de Cooperación Económica.

Según la Resolución 9 (IV) de la CEPAL, el Comité de Cooperación Económica es un organismo permanente, que habrá de promover la integración centroamericana.

##### 1. - Función.

El art. 20 del Tratado le reconoce autoridad para recomendar, al establecer que el "Consejo Económico será el organismo encargado de facilitar la ejecución de las resoluciones del Comité ...relativas a la integración económica".

Las atribuciones del Comité de Cooperación Económica fueron especificadas por primera vez en su Resolución 11 (AC27) del 27 de agosto de 1952, y están actualmente contenidas en la Resolución 25 (AC27) del 16 de octubre de 1953, que deroga la anterior y dicta el reglamento del Comité. Tiene como función recomendar a los Gobiernos centroamericanos, medidas concretas para la integración gradual de las respectivas economías nacionales, así como para la coordinación de programas nacionales

de desarrollo económico. Para tales fines, dispondrá que se realicen investigaciones y estudios, y orientará y encauzará la utilización de la ayuda técnica en materias concernientes a la integración.

## 2. - Composición y sistema de votación.

Está integrado por los ministros de economía de los Países del Istmo, que podrán hacerse representar por un delegado especial (art. 2 de la Resolución 25). Su presidente es el Ministro de economía del país sede de la reunión, quien durará en funciones el tiempo comprendido entre una reunión y la inmediata siguiente.

Se reúne una vez al año, cuando lo amerite la continuidad de los trabajos. En este caso, el presidente a iniciativa propia, o a propuesta de cualquiera de los gobiernos hará la convocatoria correspondiente, previa consulta con los demás gobiernos, y de acuerdo con el secretario ejecutivo de la CEPAL.

La simple mayoría constituye quórum, pero solo para la celebración de la sesión, porque no podrán tomarse decisiones de fondo si no están representados todos los países. Cada país tiene un voto, las decisiones de fondo se toman por unanimidad y las de procedimiento por simple mayoría. En caso de duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, la votación se tomará por unanimidad. La abstención no afecta la unanimidad (art. 13 de la Resolución 25). Al final de cada reunión, el Comité concretará el resultado de sus labores en un informe dirigido a la CEPAL, el cual contendrá un resumen de los trabajos y el texto de las resoluciones aprobadas (art. 15 de la Resolución 25).

## B. El Consejo Económico Centroamericano.

Es el órgano superior del Mercado Común, tiene poderes de dirección, supervisión y normativos.

### 1.- Funciones.

Sobre sus poderes de dirección, dirige la integración de las economías centroamericanas, y coordina las políticas en materia económica de los Estados contratantes. Como órgano de supervisión examina los trabajos realizados por el Consejo Ejecutivo. En el ejercicio de sus funciones normativas, tomará las resoluciones pertinentes, y facilitará la ejecución de las resoluciones del Comité de Cooperación.

### 2.- Composición y sistema de votación.

Está compuesto por los ministros de economía de los Estados miembros, y se reúne cuantas veces sea necesario o a solicitud de una de las Partes contratantes, en la práctica lo hace cuatro veces al año.

Antes de decidir un asunto el Consejo Económico determinará por unanimidad si deberá ser resuelto con el voto concurrente de todos sus miembros o por simple mayoría.

## C. El Consejo Ejecutivo.

Tiene funciones administrativas, normativas, y de promoción en cuanto a llevar a la práctica la unión económica de Centro América.

Está encargado de aplicar y administrar el Tratado (art.21), y con esos fines dictará las medidas que sean necesarias. Además, podrá proponer a los Gobiernos de los Estados miembros, la suscripción de los convenios multilaterales que adicionalmente se requieran para alcanzar los fines de la integración económica centroamericana, inclusive la unión aduanera (art.22).

1.- Composición y sistema de votación.

El Consejo está formado por un funcionario propietario y un suplente, designados por cada una de las Partes contratantes. Se reúne cuantas veces sea necesario, a petición de una de las Partes contratantes o por convocatoria de la Secretaría Permanente.

En principio sus resoluciones se toman por mayoría de votos del total de sus miembros, pero antes de decidir un asunto, debe determinar por unanimidad, si deberá ser resuelto con el voto concurrente de todos sus miembros o por simple mayoría. Cuando no haya acuerdo, refiriéndose a desacuerdos serios, se recurrirá al Consejo Económico, a fin de que éste llegue a una resolución definitiva (art. 21).

D. La Secretaría Permanente de Integración.

El art. 23 crea la Secretaría Permanente con carácter de persona jurídica, y como secretaria de los Consejos Económico y Ejecutivo. Tiene funciones estrictamente administrativas (art. 24).

Está a cargo de un Secretario General nombrado por un período de tres años por el Consejo Económico, y sus funcionarios gozan de inmunidad diplomática.

## E. Banco Centroamericano de Integración Económica.

En cumplimiento al art. 18 del Tratado General, que prevee la creación de dicho Banco, el 13 de diciembre de 1960 se firmó el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano, que entró en vigor el 8 de mayo de 1961.

### 1.- Objetivo.

Según el Convenio Constitutivo, el Banco tiene como principal objetivo: "promover la integración económica y el desarrollo equilibrado de los Países miembros". Con tal finalidad, el Banco financia proyectos de infraestructura que contribuyen a integrar el sistema existente, proyectos industriales y agrícolas de carácter regional, y otros que favorezcan una mayor complementación de las economías de los Países miembros. El Banco extiende también sus actividades, a la investigación y promoción de inversiones de interés común, y a programas de construcción de viviendas populares.

### 2.- Realizaciones.

Hasta junio de 1971, el Banco había otorgado préstamos por un total de 273,5 millones de US \$. de los cuales el 56,6 % se destinaron a la infraestructura, el 34,9 % a la industria, y el 8,5 % a la vivienda. En el sector industrial, las llamadas "industrias tradicionales" (52 %), las de bienes intermedios (17 %) y la metal mecánica (4 %), aparecen como las ramas más beneficiadas con los préstamos. Con la colaboración del Banco, se pudo



lograr una mejor coordinación de esfuerzos a nivel regional para la pavimentación de 1.674 kms. de carreteras. (1)

#### § 4. Problemas del Mercado Común Centroamericano.

##### A. Falta de precisión en los objetivos y deficiencia in la planificación.

Los objetivos que aparecen mas o menos reiterados en todos los instrumentos de integración son siempre muy generales, su imprecisión fue constatada por la Resolución I del Congreso Centroamericano de Integración (2).

El objetivo fundamental de desarrollo equilibrado(3), necesario para que las diferentes estructuras productivas de cada Estado miembro, aprovecharan en términos equitativos y de reciprocidad, las oportunidades reales del Mercado Común, nunca fue bien planificado, no obstante la creación del Banco Centroamericano. (4)

(1) Ibidem. p.43.

(2) Resolución I. del Ier Congreso Centroamericano de Integración. Revista de la Integración Centroamericana N°3 1971, p.14.

(3) "El desarrollo equilibrado consiste en que la expansión de la capacidad productiva y de la producción a que da lugar la integración, se propague en proporciones razonables a todos los países miembros y no solo a unos cuantos. Ello ha de orientarse en términos de establecimiento de una ancha base de relaciones complementarias que facilite el aprovechamiento de los distintos recursos naturales conque se cuenta en cada país y permita articular diversas actividades productivas a nivel regional. De esa manera, la estructura económica resultante, antes que basarse en lazos de una dependencia unilateral, se fundamenta en relaciones cada vez mas firmes de una genuina y orgánica interdependencia entre países y, por sus características, serviría de base para que todos ellos apoyen sobre ella nuevas, adicionales y crecientes desarrollos..."

- Idem. p.25.

(4) CEPAL, Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica. IX Reunión del Comité de Cooperación Económica. Enero de 1966; E/CN.12/CEE/327. Rev.1, p.24.

Hacia fines de 1968, aunque que ya se había logrado mejorar la dotación de infraestructura de los países de menor desarrollo económico relativo (El Salvador y Honduras), y alterar sus procesos productivos, el principio de desarrollo equilibrado no tuvo lugar por la ausencia de acciones comunes, que atendieran en forma efectiva los desequilibrios de los países mas débiles en el contexto regional, la falta de avance hacia un desarrollo mas profundo de la integración, la limitación del Régimen de industrias y del Convenio Centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial, y el retraso en el perfeccionamiento en la zona de libre comercio, que no se cumplió en el plazo previsto.

#### B. La guerra entre Honduras y El Salvador.

En 1969 el régimen legal del Mercado Común no estaba aún plenamente vigente, pues solo estaban en plena vigencia 22 documentos (1), por lo que la Resolución 54 del Consejo Económico estableció un plan de acción inmediata, para proseguir la marcha de la integración. (2)

---

(1) SIECA, Revista de la Integración N°2, 1971, págs. 177-178.

(2) A través de la citada Resolución, los Estados miembros fijaron para la siguiente etapa de la integración, los siguientes objetivos centrales: primero, el establecimiento de una unión aduanera; segundo, la coordinación y armonización de las políticas nacionales en materia industrial, agropecuaria, monetaria y de infraestructura; tercero, la creación de un mercado común de capitales, y la implantación de condiciones que faciliten y promuevan la libre movilidad de la mano de obra al nivel regional; y cuarto, la defensa conjunta de las exportaciones de los países centroamericanos a los mercados internacionales y, en general, el mejoramiento de sus relaciones económicas con el exterior.

Las proposiciones de la Resolución 54 no pudieron realizarse, porque a mediados del mes de julio de 1969, Honduras y El Salvador se vieron envueltos en un conflicto armado. Las consecuencias de éste en relación con el Mercado Común pueden resumirse en jurídicas e institucionales.

Las consecuencias jurídicas mas importantes fueron : primero, la suspensión entre Honduras y El Salvador de relaciones diplomáticas, así como de los tratados multilaterales centroamericanos, contentivos de derechos y obligaciones recíprocas; tal es el caso de los convenios de integración económica. La duración de este efecto está condicionada a la reanudación de las relaciones entre los Estados beligerantes.

Segundo, los instrumentos de integración continuaron vigentes en cada uno de los Estados beligerantes y los demás miembros del Mercado Común; sin embargo, determinadas normas del Tratado General y de otros convenios de integración quedaron inoperantes en la práctica. Tal es el caso de las que exigen o implican, la expresión de voluntad de los cinco países, como las reglas relativas al funcionamiento de los Consejos Económico y Ejecutivo del Tratado General.

Y tercero, de hecho resultaron tres zonas de libre comercio : una Honduras-Guatemala, Nicaragua y Costa-Rica; otra El Salvador-Guatemala, Nicaragua y Costa-Rica; y una entre cada uno de estos últimos con los demás de la zona.

La consecuencia institucional del conflicto fue la suspensión de las actividades de los órganos superiores del Tratado General. Solo la Secretaría Permanente ha continuado sus funciones.

técnico-administrativas. (1)

En dic. de 1970, los cinco gobiernos se comprometieron formalmente a no tomar disposición alguna de modo unilateral, que afectara el funcionamiento del Mercado Común, esto es, a mantener su "status quo", en la forma en que se encontraba al comenzar la guerra, y firmar un "modus operandi". Con este compromiso se pretendía reafirmar la vigencia del ordenamiento legal del Mercado Común. Sin embargo, las negociaciones concluyeron sin que hubiera sido posible suscribir el "modus operandi", y el Mercado Común continuó de la misma manera como quedó configurado tras el conflicto de 1969. (2)

El 30 de diciembre de 1970, el Poder Legislativo de Honduras emitió el Decreto 97, que comenzó a regir el 31 del mismo mes y año. En lo que concierne al mercado común, dicho Decreto suprime el régimen de libre comercio para las importaciones que Honduras realice a los otros Estados miembros, modifica unilateralmente los gravámenes correspondientes a un conjunto de rubros arancelarios equiparados en el Arancel Uniforme, deroga el Protocolo de San José, y autoriza al Poder Ejecutivo para realizar "negociaciones bilaterales de reciprocidad comercial con los otros países centroamericanos con quienes mantiene relaciones y con otros países del mundo, para lo cual podrá suscribir tratados o instrumentos bilaterales de comercio, los que en todo caso deberán ser aprobados por el Poder Legislativo". (3)

---

(1) SIECA; El Consejo Económico Centroamericano : composición y funcionamiento, 25 de enero de 1971. p.5.

(2) Idem. p.95.

(3) Ibidem.

A raíz de la entrada en vigencia del Decreto 97, los Gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica dispusieron cada uno por separado, exigir fianza a la internación en sus territorios de los productos hondureños. Estas medidas constituyeron lo que en Derecho Internacional Público se identifica como represalias. (1)

El 8 de enero de 1971, los Ministros de Economía de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica se reunieron en Managua, y emitieron la siguiente declaración: "Primero ... que sus gobiernos continuarán normando las relaciones económicas y comerciales entre sus países conforme a los tratados existentes. Segundo, establecerán de inmediato comisiones mixtas bilaterales para regular el intercambio comercial entre ellos, a fin de evitar desequilibrios provocados por las medidas adoptadas por el Gobierno de Honduras. Tercero, las medidas de las comisiones mixtas se mantendrán en tanto el Gobierno de Honduras no restablezca sus relaciones comerciales y económicas con los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, conforme al espíritu del Tratado de Integración. Y cuarto, los gobiernos de Guatemala sobre este particular a los gobiernos de Honduras y El Salvador". (2)

El 12 de enero de 1971 se suscribió la Declaración del Alcazar en Antigua, Guatemala, por los Cancilleres de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. En ella, en la parte concerniente a la integración centroamericana, los mencionados ministros afirmaron que los instrumentos jurídicos del Mercado

---

(1) Ibidem.

(2) Ibidem. p.100.

Común continuarían en pleno vigor para sus respectivos países, que seguirían cumpliendo sus compromisos con relación al programa de integración y con las medidas complementarias y transitorias que fuera necesario adoptar en vista del Decreto 97; y encargaron a los Ministros de Economía para que continuaran en sus esfuerzos para lograr el funcionamiento normal del Mercado Común. La Declaración quedó abierta a la adhesión de El Salvador y Honduras, porque el primero solo se adhirió a los puntos referentes a la integración. (1)

El febrero del mismo año se reunieron en San José de Costa Rica, los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En esa ocasión, las delegaciones de Guatemala y El Salvador propusieron constituirse en Consejo Económico, fórmula que fue rechazada.

Hasta marzo de 1973 el conflicto seguía sin solución, Honduras exige indemnización por los daños sufridos en la guerra, así como la entrega de una faja de territorio en litigio entre ambos países con una extensión de mas de 140 kilómetros cuadrados.

---

(1) Ibidem. p.101.

Sección 5. Contrastes entre la integración de Europa y de la América Latina, y necesidad de un modelo adecuado de integración para latinoamérica.

La integración económica de los países de la América Latina debe desarrollarse en bases muy diferentes de las de la Comunidad Económica. "La magnitud de las disparidades existentes entre los diversos países, a nivel de estructuras productivas, de sistemas políticos y de objetivos y mecanismos de política económica; el reducido grado de complementaridad de las economías nacionales preexistente a la integración; la precariedad e insuficiencia de las conexiones terrestres entre los diversos países; la extrema dependencia en que se encuentra la mayor parte de ellos de la producción y exportación de algunos productos primarios; los grandes contingentes de población que todavía permanecen prácticamente al margen de la economía del mercado, por el confinamiento físico o los niveles extremadamente reducidos de sus ingresos, hacen que la problemática de la integración latinoamericana sea la misma del subdesarrollo." (1)

Sin embargo, durante mucho tiempo, la estructura jurídica e institucional de las Comunidades Europeas ha constituido un modelo sumamente valorado en latinoamérica, en especial en el momento de enfrentar la solución de algunos problemas planteados por el proceso de integración económica. (2)

Este hecho se puede explicar fácilmente si se tiene en cuenta la influencia que tradicionalmente ha ejercido Europa sobre los juristas latinoamericanos, si se considera que es en realidad el proceso de integración Europea el que en el mundo contemporáneo

(1) ARAGAO José Ma., Op.cit. Segunda parte. págs.35-36.

(2) PEÑA Félix., Op.cit., p.4.

ha alcanzado un grado mayor de perfeccionamiento, y si se reconoce que la mayor parte de la bibliografía al alcance del jurista de la región se refiere a este modelo y prácticamente ha sido imposible recurrir a información acerca de lo acontecido en otros esquemas de integración. La integración europea fue así considerada como sinónimo de integración económica, y la estructura jurídica e institucional comunitaria, como la meta a la cual debía aspirar a largo plazo cualquier proceso de integración. (1)

"La sobrevaloración del "modelo europeo" fue acompañada en gran parte, por una apreciación superficial del funcionamiento del mismo en lo jurídico e institucional, y por ello se generaron en la región algunos mitos cuyo impacto político negativo no ha sido suficientemente evaluado". (2)

La emergencia de nuevos esquemas de integración entre los países en desarrollo, así como la toma de conciencia, por parte de éstos, del valor político que pueden tener un proceso de integración para mejorar su participación real en un sistema internacional de pronunciada estratificación ha producido como efecto

---

(1) Derecho de la Integración, INTAL, N° 9, Buenos Aires, 1971, p. 7.

(2) Idem.

"Por ejemplo, se introdujo en la temática de la integración latinoamericana la idea errónea de la supranacionalidad, según la cual la esencia del esquema jurídico e institucional comunitario consistiría en la existencia de órganos con capacidad para imponer su voluntad a los estados miembros, llegandose aún a señalar que el Parlamento Europeo poseía estas competencias supranacionales (por encima del Estado nacional o mas allá del estado nacional)."

Idem.



un aumento creciente del interés por un conocimiento mas profundo de las muy distintas experiencias integradoras que existen en el mundo, y a su vez ha permitido reflexionar sobre la real validez del modelo europeo en el caso de la integración económica entre países pertenecientes al segmento no industrializado del mundo. (1)

Según Aragao, la integración latinoamericana debe seguir rumbos diferentes de la europea, porque mientras "en el caso europeo, la liberación del intercambio y la institución de una tarifa externa común fueron las medidas prioritarias para la creación del Mercado Común -partiendo del supuesto de que las industrias nacionales se adaptarían fácilmente, durante el periodo de transición, a la nueva realidad introducida por la competencia regional- en el caso latinoamericano, la integración será sobre todo el resultado de una acción directa sobre las estructuras productivas, en la cual las medidas de política comercial jugarán un papel importante pero no necesariamente prioritario. La integración europea se basa, fundamentalmente, en lo que atañe a los productos industriales, en el estímulo al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. La integración económica de naciones que, como las de América Latina, se encuentran en distintos niveles de subdesarrollo, exigirá una dosis mucho mas intensa de programación económica y de acción del Estado, como ejecutor directo, en unos casos, y agente indutor, en otros, de las medidas requeridas para transformar la creación de un mercado multinacional -objeto instrumental de la integración- en un efectivo factor de desarrollo nacional". (2)

---

(1) la UNCTAD, en tal sentido, se ha convertido en un canal de comunicación eficaz para el mejor conocimiento de los esquemas de integración y cooperación económica existentes en Africa, Asia y América Latina. Idem.

(2) ARAGAO José Ma., Op.cit. Parte seg. Págs. 36-37.

Por otra parte, "la creación y evolución de la CEE demuestra, el carácter abstracto y teórico de la formulación que presenta a la integración económica internacional como un fenómeno secuencial, constante de etapas consecutivas y con características propias, que se iniciarán con las zonas de preferencia y áreas de libre comercio y terminarán con la unión económica total, pasando, antes, por la unión aduanera, el mercado común y la comunidad económica pero resultan poco reales en la práctica". (1) El Tratado de Roma contiene a la vez compromisos que serían propios de una zona de libre cambio, de una unión aduanera, de un mercado común y de una comunidad económica. (2)

Las disposiciones requeridas para evitar distorsiones artificiales de las condiciones de competencia, capaces de comprometer el funcionamiento pleno de la zona de libre comercio, incluyen medidas en los campos de la política aduanera, fiscal y cambiaria, suponen grados de coordinación propios ya de otras "etapas mas avanzadas" de integración. Medidas restrictivas o grandes disparidades tarifarias en el campo de los transportes pueden, en ciertos casos, perjudicar la fluidez del comercio en grado mayor que los derechos aduaneros. No será por otro motivo, que el Tratado de Roma incluye a la formulación de un política común de transportes como uno de sus objetivos explícitos. La creación de un mercado común supone la libre circulación de la mano de obra y de los capitales. Ello tiene implicaciones directas en los campos de las políticas social, monetaria y fiscal, haciendo de la armonización de determinados instrumentos de dichas políticas requisito necesario para la eliminación de las restricciones al movimiento de los factores de producción. (3).

---

(1) Idem. p. 39

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

# § 1. Consecuencias futuras del modelo vigente de integración latinoamericana.

El proceso latinoamericano de integración puede continuar durante un período histórico de duración imprevisible, según los lineamientos seguidos en las últimas décadas, presuponiendo por consiguiente la subsistencia y el funcionamiento irrestricto de un sistema de propiedad, iniciativa y ganancia privadas, el libre juego de las fuerzas del mercado, y la situación de dependencia externa.

En tal caso, es posible que prosiga y se logre en cierta medida un tipo particular de crecimientos económico y de integración, que presentarán rasgos muy especiales. Tendrán lugar en el interés, por el impulso y bajo el control de las grandes corporaciones internacionales de capital norteamericano y del gobierno de los Estados Unidos. Se cumplirán de acuerdo a un esquema de nueva división internacional del trabajo que se elabora en y para beneficio de la metrópoli, privilegiando ciertas clases sociales, ramas económicas y regiones de los países latinoamericanos, en desmedro de las restantes clases, ramas y regiones.

La hegemonía de los consorcios y del Estado norteamericanos se ejercerá cada vez más sobre los sectores clave de la economía; sobre los aparatos más importantes de producción, comercialización y financiamiento; sobre las poblaciones y los mercados; sobre la selección la elaboración y el uso de la ciencia y de la tecnología. Los centros de decisión se transferirán cada vez más a la metrópoli. América Latina deberá incorporarse definitivamente, mucho más que hasta el presente, al imperialismo económico de los Estados Unidos. El resultado será "una integración cumplida, desde afuera y desde arriba, y un desarrollo dependiente, deformado, multiplicador de distorsiones y desequilibrios entre países, regiones, sectores económicos y clases sociales". (1)

(1) KAPLAN Marcos., Op.cit., p. 7.

## § 2. Las orientaciones de un modelo alternativo de integración.

Sin embargo, si se admite que la integración latinoamericana es una necesidad histórica, resulta forzoso ir mas allá de la forma y de la etapa actual, y abarcar las reglas y elementos de la unión aduanera, del mercado común o de la comunidad económica. Ello supone y exige no abandonar en bloque los elementos del esquema correspondiente a la primera etapa y volver a una especie de punto cero, sino completarlos, con medidas transicionales a corto y mediano plazo, pero sobre todo insertando y modificando todo el proyecto en una nueva estrategia de desarrollo e integración.

Para un desarrollo y una integración de América Latina, a realizarse desde adentro y desde abajo, debe comenzarse por cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que se enfrenta. Lo que implica un plan, y por lo tanto una estrategia concebida como un cuerpo mas o menos coherente de decisiones, sobre un conjunto de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales.

Para que el proceso de integración latinoamericana conozca un auténtico progreso, es indispensable determinar lo mas pronto posible, con precisión y realismo los siguientes puntos :

Primero, qué sistema de valores se adopta como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridad y metas, para el rechazo del modelo propuesto hasta ahora, y para la creación y adopción de otro modelo alternativo.

Segundo, la elaboración y difusión de una ideología capaz de proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización socio-política de los grupos dinámicos.

y renovadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento de partidos políticos y de las instituciones.

Tercero, cuales son los intereses y fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca, la gravitación relativa de aquéllos, sus posibilidades y modos de articulación. Así mismo, cuáles son los enemigos y como neutralizarlos.

Y cuarto, objetivos, condiciones, métodos e instrumentos del desarrollo de la integración; escalonamiento de etapas; exigencias, requisitos y consecuencias, cambios sociales concomitantes y resultantes; tipos de economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura y de ubicación en el sistema internacional, que se buscan y se preveen como resultado del proceso.

En la medida que se cumplan los procesos antes mencionados, se contribuirá a posibilitar y a reforzar las condiciones y exigencias de la integración misma, tales como las siguientes:

Primero, control creciente de los sistemas de poder y decisión por grupos dinámicos y transformadores, que notenganni resistan la integración y por el contrario la necesiten y promuevan.

Segundo, obtención de un grado cada vez mayor de articulación nacional interna y de consenso mas o menos generalizado a favor del desarrollo y de la integración, como base para la actuación en ese sentido por estados representativos, consolidados y eficaces.

Tercero, ajuste recíproco de estructuras y mecanismos internos y latinoamericanos, viabilidad y eficacia de las políticas y planificaciones nacionales, y su creciente coordinación con otras de tipo regional, compatibilizadas con las primeras.

Y cuarto, creación mas o menos gradual de autoridades supranacionales o comunitarias de decisión política, planeamiento y acción diplomática.

La América Latina necesita una política unificada que asegure : un gran y rápido impulso de desarrollo, la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad de la agricultura y la minería, y de una industrialización que supere la etapa de mera substitución de importaciones. Todos estos prerrequisitos no pueden surgir, ni operar como variables autónomas. Deben ser acompañadas por : cambios substanciales en la estructura social; un mayor grado de igualdad y justicia socio-económica; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones en la actual correlación de poder y statu entre las clases y grupos; el sacudimiento de la apatía e indiferencia de las masas, y el estímulo a su apoyo y a su participación activa y directa; la democratización integral -real y no formal- de la economía, la sociedad, el estado y la cultura.

Los estados latinoamericanos pueden ser agentes valiosos del desarrollo y de la integración, si son profundamente modificados en su contenido socio-político y en su estructura organizativa y operacional. El objetivo y la justificación de esta estrategia se reducen, en última instancia, a la creación de estructuras económicas, sociopolíticas y culturales que satisfagan con la mayor plenitud posible las crecientes necesidades de la población, y garanticen a sus miembros la expansión de su personalidad y de sus capacidades.